

TARTU ÜLIKOOL
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND
ÕIGUSTEADUSKOND
Karistusõiguse osakond

Sten Tikerpe

**ELUTÄHTSA TEENUSE OSUTAJA KOHUSTUSED JA VASTUTUS
HÄDAOLUKORRA SEADUSE ALUSEL**

Magistritöö

Juhendaja: Marianne Paimre PhD

Tallinn 2018

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. ELUTÄHTSA INFRASTRUKTUURI KAITSE KUI ÕIGUSLIKU RAAMISTIKU KUJUNEMINE	8
1.1. Globaliseerumine ja elutähtsa infrastruktuuri kaitse rahvusvaheline areng	8
1.1.1. Elutähtsa infrastruktuuri kaitse areng Euroopa Liidus.....	9
1.1.2. Muude rahvusvaheliste organisatsioonide tegevus	12
1.2. Elutähtsate teenuste toimepidevuse regulatsiooni areng Eesti õiguses.....	14
1.2.1. Varasemalt kehtinud kriisireguleerimise alased õigusaktid Eesti Vabariigis	15
1.2.2. Teenuseosutaja kohustused kehtivas hädaolukorra seaduses.....	21
1.3. Elutähtsate teenustega seoses toimunud intsidente lähiminevikust	27
2. TEENUSEOSUTAJA KOHUSTUSTE RIKKUMISEGA KAASNEVAD ÕIGUSLIKUD TAGAJÄRJED.....	32
2.1. Väärteokoosseisud ja riiklik järelevalve hädaolukorra seaduses	32
2.2. Väärteokoosseisu subjekt ja koosseisupärane tegu.....	35
2.2.1. Väärteokoosseisu subjektideringi määratlemine.....	36
2.2.2. Koosseisupärase tegevuse määratlemine	42
2.3. Riiklik järelevalve kui alternatiivne mõjutusvahend	48
2.3.1. Riikliku järelevalve ulatus	49
2.3.2. Sunniraha kui karistuselaadne haldussunnivahend	51
3. VÄÄRTEOKOOSSEISUST LOOBUMINE KUI HÄDAOLUKORRA SEADUSE VÕIMALIK ARENGUSUUND.....	54
3.1. Väärteokoosseisust loobumisega kaasnevad võimalikud positiivsed mõjud.....	54
3.1.1. Õigusruumi korrastav mõju	54
3.1.2. Võimalused avaliku- ja erasektori vahelise dialoogi edendamiseks.....	56
3.2. Väärteokoosseisust loobumisega kaasnevad võimalikud negatiivsed mõjud	62
KOKKUVÕTE.....	64
THE OBLIGATIONS AND LIABILITY OF VITAL SERVICE PROVIDERS UNDER THE EMERGENCY ACT (ABSTRACT).....	70
KASUTATUD MATERJALID	78
Kasutatud kirjandus.....	78
Kasutatud normatiivallikad	80
Kasutatud kohtulahendid.....	81
Muud allikad	82

SISSEJUHATUS

2017. aasta sügisel tabas Eesti kui rahvusvaheliselt tuntud e-valitsemise ja avaliku sektori innovatsiooni propageeriva riigi mainet tagasilöök. Augustikuu viimastel päevadel laekus Riigi Infosüsteemi Ametile (edaspidi RIA) info, et ühe maailma suurima mikrokiipe valmistava ettevõtja toodangus on avastatud turvarisk. Turvariski olulisus seisnes Eesti jaoks tõsiasjas, et sama ettevõtte tootis ka Eesti elanike, e-residentide ja kodanike dokumentides, peamiselt ID-kaartides, kasutatavaid kiipe. Tehnilisse terminoloogiasse laskumata seisnes turvarisk teoreetilises võimaluses nimetatud dokumentide abil antavaid digitaalseid allkirju võltsida. Turvariskist olid mõjutatud kõik alates 2014. aasta sügisest välja antud digitaalsed isikutunnistused, mida oli kokku ligi 750 000.¹ Vahetu oht turvariski ekspluateerimiseks kõrvaldati sama aasta 2. novembril, mil Vabariigi Valitsus otsustas, et parandustarkvara abil uuendamata jäetud dokumentide sertifikaatide toimimine tuleb seniks, kui kasutaja paranduse installeerib, peatada.²

ID-kaardi turvarisk ja selle lahendamine tekitasid ühiskonnas elava arutelu. Oli neid, kes pidasid riigi tegevust kiire tarkvaraparanduse väljatöötamise ja hiljem, ohuprognnoosi tõustes ka paikamata sertifikaatide peatamise näol, musternäiteks edukast kriisihaldusest – kõigele vaatamata ühtegi digiallkirja turvariski abil võltsida ei õnnestunud. Samas leidis neidki, kelle arvates põruti turvariski maandamisel täielikult, mida ilmestavat nii RIA süsteemide kinnikiilumine parandustarkvara käikulaskmisel kui ka ebaselgus ajahetke osas, mil Eesti võimud turvariskist tegelikult teadlikuks said ja kui kiiresti sellele reageerisid. Vaatamata arvamuste paljususele olukorra lahendamist puudutavas osas on avalikkusele väheteada asjaolu, et teenused, mida ID-kaardi ja nimetatud sertifikaatide abil laialt kasutatakse, milleks on elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine, on õiguslikus mõttes ehk hädaolukorra seaduse tähenduses üks neljateistkümnest elutähtsast teenusest.³ Selle staatusega kaasneb aga nii avalikku kui erasektoris kuuluvatele, teenuse osutamisega seotud osapooltele arvukalt kohustusi.

¹ Riigi Infosüsteemi Amet. ID-kaardi turvariski ja uuendamise taustinfo. 25.10.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.id.ee/index.php?id=38176> (23.04.2018).

² Vabariigi Valitsuse pressiteade. Eesti peatab ligi 760 000 ID-kaardi sertifikaadid 3. novembri õhtust. 02.11.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/eesti-peatab-ligi-760-000-id-kaardi-sertifikaadid-3-novembri-ohust> (23.04.2018).

³ Hädaolukorra seadus. – RT I, 28.12.2017, 49.

Elutähtsate teenuste puhul, millele võõrkeelses erialakirjanduses viidatakse kohati ka kui elutähtsale või kriitilisele infrastruktuurile, on vaatamata HOS § 1 lõikes 3 sätestatule, mille kohaselt ei reguleeri hädaolukorra seadus riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks valmistumist, tegemist ühe kriisireguleerimise valdkonda kuuluva elemendiga riigi julgeolekust selle termini laias tähenduses. Julgeoleku termin võib lugejal esmapilgul tekitada arusaama, et tegemist on riigikaitseseaduse reguleerimisala puudutava või riigi sõjalist võimekust käsitleva diskursusega.⁴ See tõlgendus, millele annavad fooni Eesti positsioon NATO ja Euroopa Liidu piiririigina ning regioonis kasvavad pinged, ei ole käesoleva magistritöö uurimisobjekti puhul siiski täpne. Julgeoleku termini arvukatest tõlgendamise katsetest on selgunud vähemasti see, et tegemist ei ole kindlasti sõjalise julgeoleku sünonüümiga – viimane on ainult üks selle arvukatest komponentidest.⁵ Elutähtsaid teenuseid ja neid ümbritsevat regulatsiooni võib aga pidada mitmete julgeolekukategooriate, muuhulgas nii majandus-, energia- kui ka küberjulgeoleku osaks. Peamine erisus, mis just elutähtsad teenused muust julgeolekuga seotud õigusruumist esile tõstab, on aga rollide jaotus nende toimimisel. Kui nii sise- kui välisjulgeoleku tagamine on traditsiooniliselt olnud erinevate riigiasutuste kaudu otseselt riigi kättes, siis elutähtsate teenuste puhul on märkimisväärne roll hoopis erasektoril.

Erasektori rolli olulisus elutähtsate teenuste valdkonnas tõusetub mitmetest õiguslikest ja ühiskondlik-majanduslikest arengutest. Ühe globaalse suunana saab välja tuua, et suur osa varasemalt riigile kuulunud taristust on läbi erastamise viimaste kümnendite vältel erakätesse kandunud.⁶ Arvestades põhiseadusest tulenevate kohustustega igapäevase ja oma kodanike ees, sealhulgas sotsiaalse riigi põhimõttega, on riigil aga omandisuhetest sõltumata kohustus teatud teenuste toimimine vähemalt ühiskonna esmavajaduste rahuldamist võimaldaval määral alati tagada.⁷ Nimetatud põhimõttest tuleneb nõue, et elutähtsad teenused peavad olema minimaalselt vajalikul tasemel kättesaadavad või vähemalt tuleb nende taastamine kiiresti tagada ka riigi jaoks keerulistes olukordades, sealhulgas nii loodusjõududest põhjustatud kui ka inimtekkeliste kriiside puhul – näiteks ülitugeva tormi tagajärgedest põhjustatud ulatusliku

⁴ Riigikaitseseadus. – RT I, 27.06.2017, 6.

⁵ P. Paleri. National Security: Imperatives and Challenges. Tata McGraw-Hill Pub. Co. 2008, lk 66. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.worldcat.org/title/national-security-imperatives-and-challenges/oclc/297211930> (23.04.2018).

⁶ S. Nestor jt. Privatisation of Public Utilities: The OECD Experience. OECD, Rio-9. 1999, lk 2-3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/1929700.pdf> (23.04.2018).

⁷ Ernits, M. Põhiseaduse § 10 kommentaar, kumm 14-17. – Ü. Madise jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

elektrikatkestuse või kütusesektori vastu suunatud, väljastamissüsteeme halvava küberrünnaku korral.

Elutähtsate teenuste toimekindluse tagamiseks on riikidel võimalik kasutada erinevaid meetodeid. Üheks võimaluseks on sektoriteülese, vabatahtlusel põhineva koostöö juurutamine (ingl.k. *Public-Private-Partnership*) riigiasutuste ja teenuseosutajate vahel. Teiseks võimaluseks on elutähtsa teenuse osutajaile teatud majanduslike stiimulite loomine tingimusel, et teenuseosutajad investeerivad regulaarselt ja vajalikus mahus teenuse toimepidevusse. Kolmandaks võimaluseks on aga konkreetsete, õigusaktidega nõutud ja sanktsioneeritud kohustuste kehtestamine, kusjuures leidub neidki riike, kus on otsustatud loetletud meetodeid kombineerida.⁸ Eesti on valinud elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks aga nimetatutest eelviimase ehk valdavalt regulatiivse lähenemise.

Sellest poliitikavalikust, mis on andnud kuju meie tänasele kriisireguleerimise alasele õiguskeskonnale, tuleneb ka käesoleva töö eesmärk – analüüsida nii teenuseosutajail lasuvate kohustuste mahtu kui sisu ning nende rikkumisega kaasnevat vastutust. Probleem seisneb siin asjaolus, et riik paistab elutähtsate teenuste korraldamisel lähtuvat põhimõttest, mille kohaselt lasub elutähtsa teenuse osutajail koos nende suurema mõjuga ühiskonnas ka suurem vastutus, mis väljendubki kõigi muude ettevõtjatega võrreldes intensiivsemates kohustustes. Teiselt poolt napib aga näiteid, mis ilmetaks riigi lähenemist neile ettevõtjatele kui strateegilistele partneritele julgeoleku tagamisel – seda ilmetab näiteks regulatiivsete lahenduste kõrval sektoriteülese dialoogi vähesus kui ka asjaolu, et elutähtsate teenuste toimepidevuse riigi nõutud tasemele tõstmiseks vajalike investeeringutega kaasnev kulu on jäetud ühemõtteliselt ettevõtjate kanda ja riigi poolt osalisele ega täielikule hüvitamisele ei kuulu. Seoses kriisireguleerimise valdkonna arengutega, iseäranis elutähtsate teenuste osutamise eest vastutavate osapoolte kohustusi puudutavas osas, püstitab autor magistritöö esimese hüpoteesi, mille kohaselt on erasektori kohustuste maht elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel alates Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest järjest suurenenud ja avaliku sektori oma vähenenud.

Kriisireguleerimine, sealhulgas elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamine, on seda mõjutavate arvukate loodus- ja inimtegevusest tulenevate riskide tõttu mitmetahuline süsteem ja käesoleval ajal päevakajaline valdkond nii üksikute riikide kui rahvusvaheliste

⁸ The Federal Council's Basic Strategy for Critical Infrastructure Protection. Basis for the national critical infrastructure protection strategy. 18.05.2009. Lk 7. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.babs.admin.ch/en/aufgabenbabs/ski/publikationen.html> (23.04.2018).

organisatsioonide tasandil. Eestis on hetkel kehtiv hädaolukorra seadus alates taasiseseisvumisest juba neljas tsiviilkriiside ennetamiseks ja lahendamiseks mõeldud õiguslik instrument. Seetõttu analüüsib autor esimese hüpoteesi kontrollimiseks käesoleva töö esimeses peatükis lähemalt, kuidas on elutähtsate infrastruktuuride kaitse nii rahvusvaheliste organisatsioonide tasandil kui Eestis lähiminevikus arenenud ning tänaseks elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise süsteemiks kujunenud. Rahvusvaheliste organisatsioonide puhul vaatleb autor sedagi, kas ja missugusel määral on nende tegevus Eesti õiguse kujunemist mõjutanud. Riigisisest õigust analüüsides tuvastab autor õigusaktid, mida võib pidada tänase hädaolukorra seaduse eelkäijateks ning uurib, kas ja missugusel määral on neis käsitletud elutähtsate teenuste toimepidevusega seotud kohustusi või erasektori rolli laiemalt. Kui on, siis toob autor välja, missugused kohustused on teenuseosutajail varasemate seaduste alusel lasunud ning ka selle, kas nende täitmine on olnud tagatud mingil kujul riigi sunni abil. Esimese peatüki teises pooles jõuab autor kehtiva hädaolukorra seaduseni ja lahkab üksikasjalikult kohustusi, mis elutähtsa teenuse osutajail kehtiva õiguse alusel lasuvad.

Töö teine eesmärk on analüüsida olukorda, kus teenuseosutaja temale hädaolukorra seadusega pandud kohustusi ei täida. Nii tänase kui 2017. aasta 30. juunini kehtinud hädaolukorra seaduse⁹ rakendamise praktika viitab võimalikule probleemile, mille kohaselt on HOS §-s 49 sisalduva, teenuseosutaja karistamiseks mõeldud väärteokoosseisu sõnastus ebaproportsionaalselt kitsas. See võib põhjustada olukorra, kus teenuseosutaja ei ole küll temale seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenevatest nõuetest sisuliselt kinni pidanud, kuid HOS § 49 tähenduses koosseisupärast tegu see endast sellele vaatamata ei kujuta. Teisest küljest viitab kõnealuse väärteokoosseisu probleemsusele tõsiasi, et nii tänases hädaolukorra seaduses sisalduvat väärteokoosseisu kui ka varasemas hädaolukorra seaduses sisaldunud, HOS §-le 49 peaaegu analoogset koosseisu, ei ole vaatamata pealtnäha paistvate rikkumiste esinemisele kordagi rakendatud.¹⁰

Sellest tulenevalt püstitab autor teise hüpoteesi, mille kohaselt sisaldab HOS §-s 49 sisalduv väärteokoosseis oma tänases sõnastuses liialt abstraktset ja kitsast koosseisu, et selle rakendamine praktikas võimalik oleks. Hüpoteesi kontrollimiseks analüüsib autor, missuguseid nõuete rikkumisi saab HOS § 49 tähenduses koosseisupäraseks teoks pidada ning missugused õiguslikud tagajärjed sellisel juhul kaasnevad. Autor lahkab seejuures kriisireguleerimise süsteemis eksisteerivast sanktsioonimehhanismist süsteemse ülevaate andmiseks põgusalt ka

⁹ Hädaolukorra seadus. – RT I 2009, 39, 262; ... RT I, 17.12.2015, 37.

¹⁰ Autor tugineb Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimisosakonna õigus- ja sisundunikelt päritud teabele.

ülejäänud hädaolukorra seaduses sisalduvaid väärtekoosseise. Siinkohal väärub märkimist, et teenuseosutajate vastutuse analüüsimisel ei võta autor lähema uurimise alla HOS §-s 50 sisalduvat koosseisu, mis näeb samuti ette vastutuse elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumise eest, kuid puudutab kitsalt elektroonilise turvalisuse nõuete rikkumisi. Põhjuseid, mis tingivad vajaduse elektroonilise turvalisuse tagamisega seotud kohustusi muudest teenuseosutaja kohustustest eraldi vaadelda, lahkab autor teise peatüki esimeses alapeatükis. Kui HOS §-s 49 sisalduva koosseisu kitsaskohad on tuvastatud, võtab autor tuvastatu valguses vaatluse alla selle üldise otstarbekuse küsimuse, käsitledes karistamisele alternatiivse ja potentsiaalselt efektiivsema teenuseosutaja kohustuste rikkumisele reageerimise vahendina riiklikku järelevalvet ja selle raames rakendatava sunniraha kohaldamist.

Töö kolmandas peatükis käsitleb autor eelnevalt analüüsitud väärtekoosseisust loobumist kui võimalikku *de lege ferenda* kriisireguleerimisõiguse arengusuunda. Täpsemalt kuuluvad vaatluse alla nii koosseisust loobumisega kaasnevad võimalikud positiivsed kui ka negatiivsed tagajärjed. Autor analüüsib töö teises peatükis tuvastatu alusel HOS §-s 49 sisalduvast kui potentsiaalselt ebaotstarbekast koosseisust loobumisega kaasnevat korrastavat mõju õigusruumile ning käib välja võimaluse kasutada karistusnormist loobumist kui riigi strateegilist võimalust teenuseosutajatega avaliku- ja erasektori vahelise, senisest tulemuslikuma koostöö algatamiseks. Sellise dialoogi heaks näiteks võib pidada Soome elutähtsa infrastruktuuri kaitse korraldust, mistõttu pakub autor võimalusi sarnase mudeli kasutamiseks ka Eestis. Võimaliku negatiivse koosseisust loobumise väljundina analüüsib autor võimalust, et see saadaks elutähtsa teenuse osutajaile signaali valdkonna prioriteetsuse langemise kohta.

Autor kasutab püstitatud uurimisküsimustele vastuse leidmiseks ja magistritöö hüpoteesi kontrollimiseks peamiselt grammatilist, süstemaatilist-loogilist, ajaloolist ning nii objektiiv-teleoloogilist kui ka subjektiiv-teleoloogilist meetodit.

1. ELUTÄHTSA INFRASTRUKTUURI KAITSE KUI ÕIGUSLIKU RAAMISTIKU KUJUNEMINE

1.1. Globaliseerumine ja elutähtsa infrastruktuuri kaitse rahvusvaheline areng

Elutähtsa infrastruktuuri kaitse arenemisel on oluliseks märksõnaks 1990. aastate alguse ja külma sõja lõpuga tormilist arengut alustanud nähtus, mida tuntakse üleilmastumise ehk globaliseerumisena. See piirehagustav nähtus väljendub tavainimesele igapäevaelus tõenäoliselt enim tajutaval kujul laiatarbemeedia sisu ja poelettidel leiduva kaubandustoodangu ühtlustumises erinevate riikide lõikes, kuid ka kultuuriruumis laiemalt. Samuti toob globaliseerumine kaasa uusi võimalusi piirideüleseks ettevõtluseks ja majanduskoostööks. Elutähtsate teenuste seisukohalt kaasnevad koos uute võimalustega paraku ka uued ohud. Üheks olulisemaks neist võib pidada rahvusvahelise majanduskoostöö arenemisega kaasnevat ressursside ja tööprotsesside geograafilist ümberpaigutumist ehk olukordi, kus tellija ja tarnija võivad paikneda mitte enam ühes piirkonnas, riigis või regioonis, vaid teineteisest tuhandete kilomeetrite kaugusel. See omakorda põhjustab erinevaid teenuseid osutavate ettevõtjate vahel piiriüleseid sõltuvusi ehk olukordi, kus näiteks ühes riigis paiknev, elutähtsat teenust osutav ettevõtja võib olla sõltuv paljudes teistes riikides asuvatest ressursitarnijatest, kelle tegevus omakorda sõltub järgmistest teenusteosutajatest, kelle tegevuse jätkusuutlikkust ja kvaliteeti elutähtsa teenuse osutaja otseselt mõjutada ei saa.¹¹

Kuni 1990. aastateni olid riigid lähtunud elutähtsa infrastruktuuri turvalisuse tagamisel valdavalt traditsioonilisest, niinimetatud kahemõõtmelisest käsitlest, mis seisnes kindlal territooriumil asuva objekti kaitsmises peamiselt väliste ohutegurite eest. Kuivõrd Nõukogude Liidu lagunemise, külma sõja lõpu ning globaliseerumise algusega kaasnes läänemaailmas konventsionaalsete julgeolekuohtude tõenäosuse langus ja uute riskitegurite esiletõus, siis tekkis vajadus paradigmuuutuseks ka elutähtsate teenuste kaitsel.¹² Näiteks tuleb lisaks ülalpool mainitud sõltuvussuhetest tulenevatele ohtudele arvestada ka sellega, et täna tuginevad elutähtsa teenuse osutajad rohkem kui kunagi varem erinevatele tööstuslikele võrgu- ja infosüsteemidele. Viimaste kasutuselevõtmine on äärmiselt põhjendatud kõik, kuna võimaldab enamasti tõsta ettevõtja efektiivsust teenuse osutamisel ja operatiivsust kõikvõimalike häirete kõrvaldamisel. Paraku muudab küberlahenduste kasutuselevõtmine aga paralleelselt teenuse

¹¹ C. Fjäder. The Nation-State, National Security and Resilience in The Age of Globalisation, Resilience, 2:2. 2014, lk 115-116. Arvutivõrgus: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21693293.2014.914771?needAccess=true> (23.04.2018).

¹² T.V. Paul, N. Ripsman. Globalization and the National Security State. Oxford University Press. 2010, lk 20.

haavatavaks küberruumi kaudu levivatele ohtudele, näiteks küberrünnakutele. Nii nende kui muude riskitegurite tagajärjel nihkunud ja tänapäeval kiiresti muutuva ohupildi juures on elutähtsa infrastruktuuri kaitse uueks põhimõtteks kujunenud mitmetasandiline, riskideülene lähenemine.¹³ Teisisõnu keskendutakse vastupanuvõime arendamisel mitte niivõrd riskide realiseerumise võimalikele põhjustele, mida teenuseosutaja enamasti mõjutada ei saa ning mis on raskesti prognoositavad ja pidevas muutumises, vaid tagajärgede, mida võib erinevate riskide realiseerumine teenuse osutamise võimekuse osas kaasa tuua, ennetamisele ja leevendamisele.

1.1.1. Elutähtsa infrastruktuuri kaitse areng Euroopa Liidus

Nii globaliseerumisega kaasnenud, niinimetatud uuenenud ohupilt kui alates 21. sajandi algusest aset leidnud ränkade tagajärgedega sündmused on nii riikide kui rahvusvaheliste organisatsioonide juhtkondade suunal tekitanud märkimisväärse ühiskondliku ja poliitilise surve, kõnetades rahvasaadikuid ja ametnikke ka Euroopa Liidu tasandil.¹⁴

Esimesed sammud üleeuroopalise elutähtsa infrastruktuuri kaitse arendamise suunal sooritati 2004. aastal, mil Euroopa Komisjoni tasandil kinnitati, et terrorirünnakute, eriti elutähtsa infrastruktuuri vastu suunatud rünnakute tõenäosus näitab kasvutrendi, mistõttu tuleb vastavate riskide maandamisega senisest jõulisemalt tegeleda. Märkimisväärne on seegi, et juba 2004. aastal juhiti tähelepanu sektorite- ja piiriüleste ristsõltuvuste olulisusele ning tuvastati, et elutähtsa infrastruktuuri vastu korraldatud, hästi planeeritud rünnak, võib käivitada nn. dominoefekti, mille tulemusel realiseeruvad teenustevahelised, tugevatest ristsõltuvustest tulenevad riskid.¹⁵ Teisisõnu jõuti arusaamale, et sellise sündmusteahela toimumise võimalus, kus ühe või isegi mitme riigi territooriumil katkeb järk-järgult paljude oluliste teenuste osutamise võimekus, on reaalne ja võib potentsiaalselt kaasa tuua katastroofilisi tagajärgi nii

¹³ C. Fjäder. Lk 119.

¹⁴ Autor peab silmas nii loodus- kui tööstusõnnetusi, kuid ka terroriakte, millest märkimisväärsimaks tuleb ka siin pidada Ameerika Ühendriikides 09.11.2001 korraldatud, seninägematu rahvusvahelise mõju ja tagajärgedega rünnakuid.

¹⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism. COM/2004/0702. Arvutivõrgus: http://publications.europa.eu/resource/ellar/68a55512-40af-4bd6-b037-2e5014c94375.0003.02/DOC_1 (23.04.2018).

inimeste elule ja tervisele, keskkonnale kui ka riikide majandustele. Ristsõltuvuste olulist rolli on põhjalikult käsitletud ka uuemas erialakirjanduses.¹⁶

2004. aastal avaldatud Euroopa Komisjoni teatisest nähtus, et elutähtsa infrastruktuuri kaitse reguleerimine ja üleliidulise lähenemise väljatöötamine on uute riskide maandamiseks hädavajalik. Seetõttu asus Euroopa Komisjon välja töötama niinimetatud CIP-direktiivi.¹⁷

2009. aastal jõustunud direktiivi preambula lõike 3 kohaselt seisneb direktiivi mõte kõikvõimalikele, nii loodus- kui inimekkelitele ohtudele tervikliku lähenemise loomises. Prioriteetseima ohuallikana nähakse aga terrorismi. Tuleb mõista, et CIP-direktiivi näol ei ole kindlasti tegemist valmislahenduse või Euroopa Liidu esimese ja viimase sammuga elutähtsa infrastruktuuri turvalisuse reguleerimisel. Sama rõhutab nii *expressis verbis* direktiivi preambula lõige 5, kuid ka asjaolu, et tänane direktiiv käsitleb vaid kahte kriitilise taristu valdkonda: energeetikat (elektrienergia, nafta ja maagaas) ning transporti (maantee-, raudtee-, õhu-, sisevee- ja meretransport ning sadamad).

CIP-direktiivis käsitletud elutähtsate infrastruktuuride ja Eesti õiguses sisalduva elutähtsate teenuste regulatsiooni puhul tuleb arvestada ka teatud terminoloogiliste eripäradega. Täpsemalt tuleneb direktiivist kaks olulist terminit: elutähtis infrastruktuur ja Euroopa elutähtis infrastruktuur. Esimene on direktiivi artikli 2 punkti a kohaselt liikmesriigis asuv vara, süsteem või selle osa, mis on hädavajalik eluliselt tähtsate ühiskondlike toimingute, tervishoiu, turvalisuse, julgeoleku, inimeste majandusliku ja sotsiaalse heaolu toimimiseks ning mille kahjustada saamine või hävimine mõjutaks nimetatud toimingute toimimishäire tulemusena oluliselt liikmesriiki. Tegemist on sisult väga sarnase definitsiooniga, mille Eesti seadusandja on hädaolukorra seaduse § 2 lõike 4 abil omistanud elutähtsa teenuse terminile.¹⁸ Euroopa elutähtis infrastruktuur on sama artikli punkti b kohaselt aga selline liikmesriikides asuv elutähtis infrastruktuur, mille kahjustada saamine või hävimine mõjutaks oluliselt vähemalt kahte liikmesriiki.

Teisisõnu eristab nimetatud direktiivi punktidega tähistatud infrastruktuure oluline, vastastikune piiriülene mõju. Ilma piiriülese mõjuta infrastruktuure ehk neid, millest sõltub

¹⁶ Näiteks A. Laugé jt. The Role of Critical Infrastructures' Interdependencies on the Impacts Caused by Natural Disasters. CRITIS 2013, lk 50-51. Arvutivõrgus: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-03964-0_5 (23.04.2018).

¹⁷ Nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (08.12.2008) Euroopa elutähtsate infrastruktuuride identifitseerimise ja määramise ning nende kaitse parandamise vajaduse hindamise kohta. ELT L 345/75.

¹⁸ Viidatud sätte kohaselt loetakse elutähtsaks teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu või tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist.

elutähtsa teenuse kättesaadavus ainult ühe riigi territooriumil, tänane direktiiv muus kui terminit defineerivas osas ei käsitlegi. Teisisõnu on CIP-direktiiv oma tänasel kujul suunatud vaid kõige prioriteetsemate ehk liikmesriikide ülese mõjuga infrastruktuuride tuvastamisele. Kõik sellised elutähtsad infrastruktuurid, mis vähemalt kahe liikmesriigi kontekstis oluliseks ei osutu ja seeläbi Euroopa elutähtsa infrastruktuuri staatusele ei kvalifitseeru, jäävad praegusel kujul kehtestatud CIP-direktiivi reguleerimisalast põhimõtteliselt välja. Infrastruktuuri olulisuse hindamisel võetakse artikli 3 lõike 2 kohaselt arvesse kolme kriteeriumi, mis konkreetse infrastruktuuri kahjustada saamisel või hävimisel kaasnevad: potentsiaalsed mõjud inimeste elule ja tervisele, majanduslik mõju ja elanikkonnale avalduvad tagajärjed (muus osas kui elu ja tervis). Kõnealuste kriteeriumite künnised, mille ületamisel mõju oluliseks loetakse, on aga jäetud liikmesriikide endi sisustada. Teisisõnu on liikmesriikidel väga lai diskretsiooniruum otsustamaks, kas nende territooriumil mõni CIP-direktiivi tähenduses Euroopa elutähtis infrastruktuur asub või mitte. Näiteks Eesti käesoleva töö koostamise aja seisuga ühestki meie riigi territooriumil asuvast või meid ülepiirilisel mõjutavast Euroopa elutähtsast infrastruktuurist Euroopa Komisjoni teavitanud ei ole.¹⁹

Ühtlasi väärib märkimist tõsiasia, et kehtiva CIP-direktiivi ainus erasektorile suunatud kohustus tuleneb artiklist 5, mille kohaselt tuleb liikmesriigil tagada, et Euroopa elutähtsa infrastruktuuri kohta oleks koostatud haldaja turvalisuse tagamise kava. Kõnealuse artikli punktide 2 ja 3 kohaselt peab igal liikmesriikide territooriumil asuval Euroopa elutähtsal infrastruktuuril olema haldaja turvalisuse tagamise kava. Kui teenuseosutajal sellist kava ei ole, võib liikmesriik mistahes asjakohaste meetmete abil selle koostamise tagada. Haldaja turvalisuse tagamise kavale lähim Eesti õiguses sisalduv instrument on tõenäoliselt HOS §-des 38 ja 39 kirjeldatud toimepidevuse riskianalüüs ja plaan, mille samuti iga elutähtsa teenuse osutaja koostama peab. Konkreetsemaid siseriiklike elutähtsate infrastruktuuride vastupanuvõime arendamise kohta käivaid kohustusi CIP-direktiiv aga ette ei näe.

Lähitulevikus ootab CIP-direktiivi ilmselt ees muudatuskuur või asendamine, kuivõrd nagu öeldud, hõlmab see oma tänasel kujul väga väikest osa elutähtsa infrastruktuuri komponentidest. Direktiivi uuendamist nõuab ka tänane ohupilt, mis direktiivi koostamise ajaga võrreldes Euroopas oluliselt muutunud on, eeskätt üha aktuaalsemaks muutuvate hübriid-

¹⁹ Autor tugineb Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimisosakonna õigus- ja sisunõunikelt päritud teabele.

ja küberohtude osas.²⁰ Liikmesriikide jaoks võib see aga tähendada vajadust tänast CIP-direktiivi riigisiselt peegeldavat õigust, Eesti puhul hädaolukorra seadust, muuta või täiendada.

Euroopa Liidu senine tegevus elutähtsa infrastruktuuri kaitse ei piirdu aga pelgalt 2009. aastal jõustunud CIP-direktiivi väljatöötamisega. Lisaks direktiivi väljatöötamisele on ellu kutsutud ka niinimetatud EPCIP²¹ programm, mille eesmärk on lisaks CIP-direktiivi üsna kitsale reguleerimisalale elutähtsa infrastruktuuri kaitse arengut laiemalt ja liikmesriikide üleselt propageerida ning CIP-direktiivi ülevõtmisel liikmesriike nõustada. Lisaks CIP-direktiivi ülevõtmisega abiks olemisele on EPCIPi raames loodud veebiplatvorm CIWIN²², mille kaudu saavad liikmesriigid turvaliselt elutähtsa infrastruktuuri kaitsega seotud teavet, uuringuid ning parimat praktikat omavahel jagada. Ühtlasi on liikmesriikidel EPCIP-i raames võimalik taotleda rahastust Euroopa elutähtsate infrastruktuuride kaitsele suunatud projektide elluviimiseks.²³ Samuti edendatakse EPCIP raames asetleidvates töötubades rahvusvahelist koostööd, peaaesjalikult Euroopa Liidu ja Euroopa Majanduspiirkonna riikide vahel, kuid ka laiemalt. Näiteks toimuvad EPCIP raames regulaarselt kolmepoolsed kohtumised ka Euroopa Liidu, Ameerika Ühendriikide ja Kanada elutähtsa infrastruktuuri kaitse eest vastutavate ametkondade vahel.²⁴

1.1.2. Muude rahvusvaheliste organisatsioonide tegevus

Elutähtsa infrastruktuuri vastupanuvõime edendamise vajadus on lisaks Euroopa Liidule leidnud käsitlemist teistegi rahvusvaheliste organisatsioonide poolt. Teema olulisust ja päevakajalisust rõhutab lisaks viimastel aastatel toimunud loodus- ja tööstusõnnetuste ning terroriaktide taustal ka Euroopa julgeolekuolukorda tundmatuseni muutnud Ukraina hübriidkriis.

²⁰ Muutunud julgeolekuolukorra kohta annab ülevaate nt M. Sandalli. Challenges to European Security: A Transatlantic Perspective. Istituto Affari Internazionali, 2016. Arvutivõrgus: <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1601.pdf> (23.04.2018).

²¹ Programme for European Critical Infrastructure.

²² Critical Infrastructure Warning Information Network.

²³ Euroopa Komisjoni veebilehel avaldatud andmete põhjal on aastatel 2007-2012 CIPS (Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism and other Security-related Risks programme) programmi raames rahastatud enam kui 100 projekti.

²⁴ Näiteks toimus EL-USA-Kanada ekspertidevaheline kohtumine "8th EU-US-Canada Expert Meeting on Critical Infrastructure Protection" 11.04.2018 Sofias, Bulgaaria Euroopa Liidu Nõukogu eesistumise raames.

Üheks suunanäitajaks on lisaks Euroopa Liidule hädaolukordade lahendamisel ja kriitilise infrastruktuuri kaitsel olnud ÜRO.²⁵ Näiteks on ÜRO ühe elutähtsa infrastruktuuri vastupanuvõime edendamise projektina kutsunud ellu nn. Sendai raamistiku projekti, mille eesmärk on küll eeskätt loodusest tulenevate ohtude efektiivsem tuvastamine, kuid ka kõiksuguste juba realiseerunud riskide tagajärgede leevendamine.²⁶ Sendai raamistiku rakendamiseks on kokku lepitud neljas prioriteedis, mis seostuvad selgelt elutähtsate infrastruktuuride võimekuse arendamise vajadusega. Esimeseks prioriteediks on katastroofiriskide kui termini riikideülese ühetaolise sisustamise juurutamine, eesmärgiga suunata kõiki raamistikuga liitunud riike käsitlema riskihaldust terviklikult, võttes arvesse riskide mitmekülgsust ja potentsiaalselt ohustatud isikute ja asutuste nõrkusi ja tänast võimekust. Raamistiku teine prioriteet on riikide riskihalduse kui süsteemi tugevdamine selle erinevatel tasanditel. Raamistiku kolmas prioriteet on toimepidevuse arendamise eesmärgil riske maandavatesse meetmetesse investeerimine ning neljas prioriteet reageeriva võimekuse ja kriisieelse seisundi taastamise võimekuse edendamine.²⁷

Ka rahvusvaheline majanduskoostöö ja arengu organisatsioon (OECD) ja NATO on elutähtsate infrastruktuuride kaitse edendamise vajadust mitmetes strateegiadokumentides käsitlenud ja riike sellesse panustama julgustanud.²⁸ Lisaks 1949. aasta 4. aprillil Washingtonis allkirjastatud Põhja-Atlandi lepingu rohkelt kajastamist leidnud artiklile 5 tuleb elutähtsa infrastruktuuri kaitse kontekstis tähelepanu pöörata ka artiklile 3.²⁹ Viimane näeb ette, et NATO riikidel tuleb kindlustada ja arendada oma individuaalset ja kollektiivset võimet osutamaks vastupanu relvastatud rünnakule. 2016. aasta juulis Varssavis toimunud NATO tippkohtumisel arutati üksikasjalikult, kuidas liikmesriikidele NATO lepingu artiklist 3 tuleneva kohustuse täitmist sisustada.³⁰

Arutelu tulemusel lepidi kokku seitsmes baasvõimekuses, mida liitlasriikidel arendada tuleb. Baasvõimekuste hulka kuuluvad näiteks energiasektori vastupanuvõime arendamine, piisavate

²⁵ Ühinenud Rahvaste Organisatsioon.

²⁶ United Nations. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030. Arvutivõrgus: https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf (23.04.2018).

²⁷ Sendai raamistiku veebileht. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, The Four Priorities for Action. Arvutivõrgus: <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework> (23.04.2018).

²⁸ Näiteks OECD “Boosting Resilience Through Innovative Risk Governance” 2014; OECD “The Changing Face of Strategic Crisis Management” 2015; “OECD Recommendation on the Governance of Critical Risks” 2014).

²⁹ Põhja-Atlandi leping. 1949. Arvutivõrgus: <http://vm.ee/et/pohja-atlandi-leping> (23.04.2018).

³⁰ Põhja-Atlandi Nõukogu istung Varssavis, 8-9 juuli 2016. Warsaw Summit Communiqué, p 73. Arvutivõrgus: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm (23.04.2018).

toidu- ja veevarude loomine, massikannatanute käitlemise suutlikkuse arendamine ning side- ja transpordisüsteemide vastupanuvõime arendamine.³¹ Eelnev kinnitab veelkord riskideülese lähenemise olulisust – kuigi täna kehtiv hädaolukorra seadus selle § 1 lõike 3 kohaselt põhiseaduslikku korda ja riigi julgeolekut ohustavateks kriisideks valmistumist ei reguleeri, on enamik loetletud baasvõimekustest võtmetähtsusega elemendid ka kõikvõimalike tsiviilkriiside lahendamisel. Ühtlasi kinnitab HOS § 1 lõige 2, et ka põhiseaduslikku korda ja riigi julgeolekut ohustavates olukordades hädaolukorra seadus siiski kohaldub, kuid osas, milles ta vastavate eriseadustega vastuollu ei satu. Teisisõnu ilmneb, et ka NATO poolt nõutav baasvõimekuste arendamine kattub märkimisväärses osas elutähtsa infrastruktuuri võimekuse ja kaitse arendamise vajadusega.

Rahvusvaheliste organisatsioonide panusest nähtub, et elutähtsate infrastruktuuride kaitse arendamine on saanud kui mitte globaalselt, siis vähemalt lääneriikide üleselt sarnase suuna. Siiski saavad rahvusvahelised organisatsioonid, sealhulgas Euroopa Liit (osalt tänase CIP-direktiivi kitsa reguleerimisala tõttu), kõnealuste suundade ja poliitikate elluviimiseks valdavalt soovitusi, koostöövõimalusi ja juhtnööre pakkuda. Teisisõnu taandub olulisimas osas elutähtsa infrastruktuuri kaitse arendamise vorm ja kvaliteet siiski iga riigi individuaalsele tegevusele, millest olulise osa moodustab siseriikliku õigusruumi kujundamine.

1.2. Elutähtsate teenuste toimepidevuse regulatsiooni areng Eesti õiguses

Eesti paikneb loodusgeograafiliselt soodsas piirkonnas. Meie regioonis ei leia reeglina aset märkimisväärsed looduskatastroofed, näiteks purustavaid orkaane või maavärinaid, mille tagajärjel muutuks rusudeks terved linnad, hukkuks sadu inimesi või tekiks rannikuasulaid laastavad tsunamid. Samuti on Eesti territoorium, kuigi seda väidet ei saa kahetsusväärselt laiendada elanikkonnale tervikuna, jäänud seni puutumata Euroopat alates 21. sajandi algusest kurnanud terroriaktide lainest. Märkimisväärsamad avalikus ruumis toimunud relvakuriteod jäävad Eestis 1990. aastate keskpaika, mil need puudutasid valdavalt kuritegeliku allilma omavahelist arveteklaarimist, mitte ühiskonna kui terviku vastu suunatud, poliitiliselt või religioosselt motiveeritud rünnakut. Kuigi võrdlemisi rahulikud olud mõjuvad uinutavalt, ei tähenda see, et riik võiks endale sisejulgeoleku tagamisel passiivsust lubada. Tuleb meele pidada, et geograafiliselt soodne piirkond ei ole samatähenduslik geopolitiiliselt soodsa

³¹ NATO Review. Resilience: A Core Element of Collective Defence. 2016. Arvutivõrgus: <https://www.nato.int/docu/Review/2016/Also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/EN/index.htm> (23.04.2018).

piirkonnaga. Samuti tuleb Eestil kui eesrindlikul IT-riigil arvestada ohtudega, mis ulatusliku küberlahendustele tuginemisega paratamatult kaasnevad.

Kõik Eesti Vabariigis tänaseni sisejulgeolekut reguleerinud õigusaktid tuginevad riigi kohustusele kaitsta nii sisemist kui välist rahu – ülesanne, mis tuleneb riigile otse põhiseaduse preambulast. Täna paikneb kriisireguleerimise süsteemi tuum, sealhulgas elutähtsate teenuste korraldusega seonduv, hädaolukorra seaduses ja selle rakendusaktides. Kehtiv hädaolukorra seadus jõustus aga alles 2017. aasta 1. juulil, kusjuures olulisemad muudatused võrreldes varasemalt, alates 2009. aastast kehtinud seadusega puudutasid just elutähtsate teenuste regulatsiooni. Järgnevalt analüüsibki autor kronoloogilises järjekorras nii tänase hädaolukorra seaduse kui kõigi selle eel kehtinud, sarnase sisuga õigusaktide sisu, keskendudes teenuste toimepidevusega seotud kohustustele ja nende rikkumisega kaasnevatele õiguslikele tagajärgedele.

1.2.1. Varasemalt kehtinud kriisireguleerimise alased õigusaktid Eesti Vabariigis

Eesti õiguses on kriisireguleerimine endise Nõukogude liidu tsiviilkaitsealastest õigusaktidest eraldiseisvana eksisteerinud alates aastast 1992, mil jõustus Eesti Vabariigi kodanikukaitse seadus.³² Kuigi kodanikukaitse seaduses ei kasutatud veel tänapäeval tuntud valdkondlikke termineid nagu kriisireguleerimine, elutähtis teenus või isegi hädaolukord, sätestas see siiski §-st 2 tulenevalt inimelude säästmise eesmärgil kohustusi ja korralduslikke juhiseid kõigile ühiskonnaliikmetele, sealhulgas ettevõtjatele. Näiteks tulenes seaduse § 8 lõikest 2, et ettevõtted ja nende allüksused allusid kodanikukaitse korraldamise alal oma asukoha järgse kohaliku omavalitsusüksuse kodanikukaitse juhile. Paragrahvi 9 lõikest 1 tulenes aga, et ettevõtte kodanikukaitse korraldajaks ja juhiks oli ettevõtte juht. Seaduse § 33 lõikest 2 tulenes, et ettevõtte juhi ülesanne oli ka kõigi kodanikukaitstes osalevate töötajate jaoks kodanikukaitseülesannete kindlaksmääramine, kusjuures kõnealused ülesanded olid töötajatele täitmiseks kohustuslikud. Ühtlasi pidid kõik ettevõtted tagama piisava, kodanikukaitseks vajaliku varustuse olemasolu ja selle omal kulul soetama.

Nii eelnev kui § 10 lõige 2, mille sõnastus algab sõnadega “[e]ttevõtte töötajate kaitse korraldamiseks”, viitab ühele põhimõttelisele lähenemise erinevusele võrreldes täna kehtiva õigusega. Kui täna keskendutakse hädaolukorra seaduse alusel mitte niivõrd üksikisikute vastupanuvõime kohustuslikule tagamisele, vaid nende vastupanuvõimele eelduseks olevate

³² Eesti Vabariigi kodanikukaitse seadus. – RT 1992, 24, 334.

teenuste vastupanuvõime tugevdamisele ja riigiasutuste ettevalmistusele, siis kodanikukaitseseadus oli tänasest seadusest tunduvalt otsesemalt üksikisikute ettevalmistamisele ja vastupanuvõime tugevdamisele suunatud.

Analüüsides seaduse menetlemise ajal toimunud aruandmiste sisu ilmneb, et tänase õigusruumiga võrreldes võõrapäraste terminite ja kohustustega sisustatud seadusega taotletud eesmärk oli tänasega siiski suures osas sarnane. Võimalike riskifaktoritena tänase elutähtsa infrastruktuuri mõistes nähti nii ohtlike kemikaalide transporti, võimalikke intsidente naaberriikides tegutsevates tuumaelektrijaamades, ohtlike ainete tööstust ning sellest tulenevat reostus-, mürgitus-, ja plahvatusohtu, kuid ka loodusõnnetusi.³³

Kodanikukaitse seadus sisaldas ka ühte üldist vastutusnormi. Seaduse § 43 kohaselt oli kodanikukaitse nõudeid rikkunud isikut või kodanikukaitse varustust, seadmeid või ehitisi rikkunud isikut võimalik distsiplinaar-, administratiiv-, kriminaal- või tsiviilvastutusele võtta. Sätte sõnastusest võib järeldada, et normiadressaadina on soovitud hõlmata võimalikult suurt adressaatide ringi, sealhulgas näiteks varustust rikkuvaid isikuid, kuid ka seadusest tulenevad nõuded täitmata jätnud kohaliku omavalitsuse üksuse töötajaid, kuid ka tsiviilisikuid, sh ettevõtete töötajaid ja võimalusel ka ettevõtjaid kui juriidilisi isikuid. Vastutusnorm ise sanktsiooni ei sisaldanud, vaid viitas vastavasisulistele õigusaktidele.

Oluline samm edasi toimus kriisireguleerimise valdkonnas aga 2002. aastal, mil jõustus hädaolukorraks valmisoleku seadus.³⁴ Uus seadus tunnistas kehtetuks seni kehtinud kodanikukaitse seaduse ja sarnanes nii struktuuri kui terminoloogia poolest juba palju enam tänapäevasematele valdkondlikele õigusaktidele. Ühtlasi toimus uuele seadusele üleminekuga oluline muudatus seaduse eesmärgi osas – kui kodanikukaitse seaduses sätestatud kohustused olid valdavalt suunatud ohtudeks valmistumise ja tegutsemisega olukorras, kus need on juba realiseerunud, siis hädaolukorraks valmisoleku seaduse puhul oli rõhk juba ka preventatsioonil ehk potentsiaalselt ohtlike sündmuste ennetamisel.³⁵

Seaduse § 2 tutvustas Eesti õiguskorras hädaolukorra terminit kui sündmust või sündmuste ahelat, mis ohustab riigi julgeolekut, inimeste elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või

³³ Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 64. istungjärgu protokoll. 17.–20. Veebruar 1992. Kättesaadav Arvutivõrgus: https://www.Riigikogu.Ee/Wpcms/Wp-Content/Uploads/2015/03/Yn_Steno_17.-20.-Veebruar-1992.Pdf (23.04.2018).

³⁴ Hädaolukorraks valmisoleku seadus. – RT I 2000, 95, 613.

³⁵ Hädaolukorraks valmisoleku seadus 301 SE. Eelnõu seletuskiri, lk 13.

tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju ning mille lahendamiseks on vajalik Vabariigi Valitsuse, valitsusasutuste ning kohalike omavalitsuste koostöolastatud tegevus. Lisaks sellele sisaldas seadus veel ühte uuenduslikku terminit, mis tänasesse õiguskorda aga jõudnud ei ole. Selleks oli rahvusvahelise hädaolukorra mõiste. Rahvusvaheliseks hädaolukorraks võis pidada välisriigis aset leidvat sündmust või sündmuste ahelat, mis ohustab rahvusvahelist julgeolekut ja millega Eesti Vabariik on väliskohustuste või läbi rahvusvahelise abipalve kaudu seotud. Ühtlasi tõi HOVS § 2 lõikega 3 kaasa kriisireguleerimise mõiste, milleks oli riiklik meetmete süsteem, mis on ette valmistatud ja kasutusele võetud riigiasutuste poolt koostöös kohalike omavalitsuste, ettevõtjate ning kriisireguleerimisele kaasatud mittetulundusühingute ja sihtasutustega, et tagada hädaolukorras ühiskonna turvalisus. See mõiste sisaldub ka tänases hädaolukorra seaduses, kus see aga tähistab § 2 lõike 3 kohaselt meetmete süsteemi, mis hõlmab hädaolukorra ennetamist ning hädaolukorraks valmistumist ja selle lahendamist.

Kuigi hädaolukorraks valmisoleku seadus tõi Eesti õigusruumi hulgaliselt teisigi uusi mõisteid, siis elutähtsa teenuse terminit see seadus veel ei sisaldanud. Sellegipoolest oli ka elutähtsa infrastruktuuri kaitse osas selle seaduse abil märkimisväärseid edusamme astunud. Nimelt oli HOVS § 3 punkti 10 kohaselt üheks kriisireguleerimise ülesandeks elutähtsate valdkondade toimimise taastamine. Hädaolukorraks valmisoleku seadusega kehtestatud elutähtsad valdkonnad ja nendega kaasnenud asutustevaheline vastutusjaotus sarnanes märkimisväärselt tänases hädaolukorra seaduses sätestatud elutähtsate teenuste ja sellele omakorda vastava toimepidevust korraldavate asutuste jaotusele.

Elutähtsaid valdkondi ja vastavate valdkondade eest vastutavaid ministeeriume oli HOVS § 7 lõike 2 kohaselt 8 ning nendeks olid:

- 1) avaliku korra kaitse, tulekustutus- ja päästetööd ning andmepankade kaitse, mille korraldamise eest vastutas Siseministeerium;
- 2) energeetikasüsteemi toimimine ja esmatarbekaupadega varustamise korraldus, mille eest vastutas Majandusministeerium;
- 3) toiduainetega varustamise korraldus, mille eest vastutas Põllumajandusministeerium;
- 4) finantssüsteemi toimimine, mille korraldamise eest vastutas Rahandusministeerium;
- 5) tervishoiu-, sotsiaalkindlustuse ja -hoolekande korraldus, psühhosotsiaalse abi osutamine, põgenike ja evakueeritute abistamine ning tööjõuarvestus, mille korraldamise eest vastutas Sotsiaalministeerium;
- 6) elekter- ja postiside ning transpordi korraldus, mille eest vastutas Teede- ja Sideministeerium;

- 7) kultuuriväärtuste kaitse korraldus, mille eest vastutas Kultuuriministeerium; ning
- 8) keskkonnakaitse ja -seire korraldus, mille eest vastutas Keskkonnaministeerium.

Ühtlasi sätestas hädaolukorraks valmisoleku seadus teatud valdkondades tegutsevatele ettevõtjatele kohustusi. Kuigi elutähtsate valdkondade ja seaduses sätestatud ettevõtjate kohustuste vahel puudus veel otsene seos, tulenes selle §-st 26 ohtlikele ettevõtetele³⁶ kohustus koostada hädaolukorra lahendamise plaan – samanimelise dokumendi koostamise kohustus on kehtiva hädaolukorra seaduse § 15 lõike 3 kohaselt riigiasutuste ja elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavate asutuste ülesanne, kuigi sisu poolest sarnanes kõnealune dokument oluliselt rohkem täna elutähtsa teenuse osutajalt nõutavale toimepidevuse riskianalüüsile. Ühtlasi oli kohalikul omavalitsusel võimalik § 26 lõike 2 alusel plaani koostamise kohustusega ettevõtete ringi määrusega laiendada ning § 31 lõike 9 alusel kohustada hädaolukorra lahendamise plaani kohustusega ettevõtjat korraldama õppusi sagedusega kuni üks kord aastas.

Hädaolukorraks valmisoleku seadus sisaldas ka sätteid, mille alusel kaasnesid seaduse ja selle alamaktidega kehtestatud nõuete täitmata jätmise eest riiklikud mõjutusvahendid või isegi karistus. HOVS § 34 andis aluse riikliku järelevalve raames nii füüsilistele kui juriidilistele isikutele seaduses sätestatud kohustuste rikkumise eest ettekirjutusi anda ning nende täitmatajätmise korral ka rahatrahvi määrata. HOVS § 35 nägi aga ette juriidilise isiku haldusvastutuse, andes aluse ettevõtjat seaduses sätestatud kohustuste või temale tehtud ettekirjutuse eiramise eest kuni 100 000 kroonise rahatrahviga karistada. 2002. aasta 1. septembril jõustunud redaktsiooniga asendusid rahatrahvi kui mõjutusvahendi ja haldusvastutuse sätted §-ga 34¹, mis sätestas seaduses ettenähtud kohustuste täitmata jätmise eest juba väärteokaristuse, ülemmääraga 100 trahviühikut.

Järgmine oluline samm kriitilise infrastruktuuri kaitse süsteemi arendamisel astuti 2009. aastal, mil jõustus esimene hädaolukorra seadus.³⁷ Sel korral seati eelnõu koostamise üheks konkreetseks eesmärgiks kriitilise infrastruktuuri kaitse arendamine, täpsemalt elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks õiguslike aluste loomine. Uue regulatsiooni eesmärgiks oli viia ühiskonna vajadustega kooskõlla ja süstematiseerida senisest efektiivsemalt elutähtsate teenuste ja nende toimepidevuse tagamise korraldus.³⁸ Esmakordselt pühendati elutähtsate teenuse korraldusele, sealhulgas erinevate osapoolte ülesannete kehtestamisele terve eelnõu 4.

³⁶ Kemikaaliseadus. – RT I, 10.11.2015, 2.

³⁷ Hädaolukorra seadus. – RT I 2009, 39, 262.

³⁸ Hädaolukorra seadus 447 SE. Eelnõu seletuskiri. Lk 2.

peatükk. Tõenäoliselt mõjutas elutähtsate teenuste valdkonna prioriteetsust ka Euroopa Liidu samaaegne tegevus – paralleelselt hädaolukorra seadusega oli valminud ka ülalpool juba mainitud CIP-direktiiv. Nimelt on kõnealune direktiiv Euroopa Liidu õiguse andmebaasi Eur-Lex³⁹ andmetel just 2009. aastal jõustunud hädaolukorra seaduse kaudu ka Eesti õigusesse ülevõetud.

Erinevalt varasemalt kehtinud hädaolukorraks valmisoleku seadusest, mis sätestas ohtlikele ettevõtetele (ja kohaliku omavalitsuse diskretsiooniõiguse kasutamise korral ka laiemale ettevõtjate ringile) hädaolukorra lahendamise plaani koostamise kohustuse, defineeris hädaolukorra seadus sektoripõhiselt konkreetse elutähtsa teenuse osutajate ringi, sätestades seejuures nii toimepidevust korraldavatele asutustele kui teenuseosutajaile endile senisest oluliselt ulatuslikumad ja konkreetsemad kohustused. Siseministeeriumi kui kriisireguleerimise süsteemi eest üldiselt vastutava asutuse kohustuseks seati § 36 punkti 4 alusel elutähtsate teenuste toimepidevuse seisust kord kahe aasta jooksul ülevaate koostamine.

Esimene hädaolukorra seadus tõi esmakordselt Eesti õigusesse elutähtsa teenuse, selle toimepidevuse ning toimepidevuse korraldaja terminid. Elutähtsa teenuse toimepidevus oli § 34 kohaselt teenuse järjepideva toimimise suutlikkus ning järjepideva toimimise katkestusejärgne taastamise võime. Elutähtsa teenuse osutajaks võis aga § 37 alusel pidada riigi- või kohaliku omavalitsuse asutust või juriidilist isikut, kuid seaduses sätestatud juhul ka ettevõtjana tegutsevat isikut, kelle pädevusse kuulus vähemalt ühe §-s 34 loetletud avaliku halduse ülesande täitmine või teenuse osutamine. Elutähtsaid teenuseid oli esimese hädaolukorra seaduse alusel tänasest oluliselt rohkem, tervelt 43 ning need hõlmasid väga erinevaid valdkondi: alates postiteenusest ja ühistranspordist kuni vangistuse täideviimise ja jäätmehoolduseni. Ka toimepidevust korraldavaid asutusi oli enam kui loetletud tänases hädaolukorra seaduses. Selles rollis olid 8 riigiasutust ja kõik kohaliku omavalitsuse üksused, olenemata nende haldusterritooriumil elavate inimeste arvust.

Paragrahvi 37 kolmandast lõikest selgus viiest punktist koosnev elutähtsa teenuse osutaja kohustuste loetelu. Esimene kohustus, mis elutähtsa teenuse osutajail lasus, oli toimepidevuse riskianalüüsi koostamise nõue. Toimepidevuse riskianalüüs oli HOS § 38 kohaselt teenuse osutamist ohustavate riskide, katkemise tõenäosust ja katkemise tagajärgede analüüsimisele suunatud dokument. Teiseks tuli elutähtsa teenuse osutajal koostada toimepidevuse tagamise

³⁹ Euroopa Liidu õiguse andmebaas Eur-Lex. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu> (23.04.2018).

plaan, mis oli sisuliselt tegevuskava või meetmete nimekiri, mis kajastas riskianalüüsis tuvastatud ohtude ennetamisega seotud teavet ning tegevusi, millega tuvastatud riskide realiseerumise korral nende tagajärgi leevendada ja teenuse toimepidevus taastada. Kolmandaks lasus teenuseosutajal teavitamiskohustus – iga teenuseosutaja pidi vastavas valdkonnas elutähtsat teenuse toimepidevust korraldavat asutust või tema määratud asutust teenuse toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest või selle ohust viivitamatult teavitama. Neljas kohustus puudutas info väljastamist. Teenuseosutaja pidi toimepidevust korraldavale asutusele või viimase määratud järelevalveasutusele nõudmisel teenuse osutamise kohta kohta käivat teavet andma. Viies kohustus kehtestas elutähtsa teenuse osutaja kohustuste üle niinimetatud avatud nimekirja põhimõtte, kuna sätestas, et teenuseosutaja peab täitma ka muid õigusaktidega temale toimepidevuse tagamiseks pandud kohustusi. Muud kohustused said peamiselt tuleneda toimepidevust korraldava asutuse poolt HOS § 35 punktide 4 ja 5 alusel antavatest määrustest, millega kehtestati elutähtsa teenuse kirjeldus ja elutähtsa teenuse toimepidevuse nõuded. Elutähtsa teenuse kirjelduse kehtestamine seisnes selles, et toimepidevust korraldav asutus piiritles täpselt ära, missugune osa ettevõtja tegevusest moodustab elutähtsa teenuse. Toimepidevuse nõuded aga võisid toetuda kas ettevõtja koostatud riskianalüüsile ja plaanile või toimepidevust korraldava asutuse ekspertteadmistele ja ning nendega sätestati, missugusel tasemel teenuse osutamise peab teenuseosutaja igas olukorras tagama, kui kiiresti ja missuguses ulatuses tuleb katkestuse toimumise korral teenuse toimimine taastada, missuguses korras tuleb toimepidevust korraldavat asutust teenusekatkestusest või selle ohust teavitada ja palju muud.

HOS § 49 andis elutähtsat teenust korraldavale asutusele kui järelevalveasutusele võimaluse seadusega või selle alusel kehtestatud nõuete täitmatajätmise või järelevalve takistamise korral teha elutähtsa teenuse osutajale ettekirjutus rikkumise kõrvaldamiseks või järelevalve teostamise takistamise lõpetamiseks. Kui ettekirjutust ei täidetud, oli järelevalveasutusel õigus rakendada asutuse või isiku suhtes sunniraha kuni 2000 euro ulatuses. Elutähtsa teenuse osutaja kohustuste rikkumise eest karistamiseks kehtestati aga §-ga 51 ka väärteokoosseis, mis sarnaneb mõneti tänaseski seaduses leiduvale vastutusunormile. Nii sätestas § 51 lõige 1, et isikut saab sama seaduse § 37 lõike 3 punktide 1–4 tulenevate kohustuste rikkumise eest vastutusele võtta ning karistada kuni 100 trahviühiku suuruse rahatrahviga. Tähelepanuväärne on sarnasus, mille kohaselt välistati ka siin elutähtsa teenuse osutaja vastutuselevõtmine HOS § 37 lõike 3 punkti 5 alusel ehk teistest õigusaktidest tulenevate kohustuste rikkumisel. See lõi olukorra, kus ülalkirjeldatud elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse kehtestatud toimepidevuse nõuded olid sisuliselt küll kohustused, kuid sanktsioneerimismehhanism nende jõustamise

tagamiseks puudus. Märkimisväärne on seegi, et mitmed toimepidevust korraldavad asutused ei täitnud oma seadusest tulenevat kohustust ja ei kehtestanud vastavaid määrusi üleüldse.

Suurim erinevus toonase seaduse § 51 lõikes 1 sisaldunud vastutusnormi ja tänase regulatsiooni vahel puudutab aga karistusnormi adressaati. Erinevalt täna kehtivast seadusest oli esimeses hädaolukorra seaduses otsesõnu öeldud, et väärtekoosseisu adressaadiks on elutähtsa teenuse osutaja töötaja või teenistuja. Sama paragrahvi lõige andis aga 2 võimaluse ka juriidilise isiku karistamiseks samadel alustel, võimaldades määrata viimasele kuni 6400 euro suurune rahatrahv.

1.2.2. Teenuseosutaja kohustused kehtivas hädaolukorra seaduses

Järgmine väga oluline ning käesoleva töö koostamise ajal värskeim samm elutähtsate teenuste toimepidevuse regulatsiooni arendamisel toimus Eesti õiguses 2017. aasta 1. juulil, mil jõustus kehtiv hädaolukorra seadus. Uue seaduse väljatöötamise suunas tehti esimesed sammud tegelikult juba 2011. aastal, mil oli selge, et hädaolukorraks valmisoleku seaduse aegse korraldusega võrreldes suureks edusammuks olnud esimene hädaolukorra seadus lahendas küll palju probleeme, kuid jättis siiski veel ka oluliselt arenguruumi, näiteks elutähtsa teenuse osutajaid puudutavate sätete rakendamise osas.⁴⁰ Selleks, et uue seaduse abil need ja teisedki puudujäägid likvideerida, tellis Siseministeerium 2013. aastal advokaadibüroolt Sorainen kriisireguleerimise valdkonna juriidilise analüüsi, mille üks eesmärk oli seaduse puudujääke analüüsida ning leitud probleemkohtade kõrvaldamiseks ettepanekuid esitada.⁴¹ Kui eelnõu koostamisel oli algne plaan kehtestada hädaolukorra seaduse muutmise seadus ja uut tervikteksti mitte luua, siis võis kõnealusel analüüsil olla oma roll selles, et muudatuste maht ja põhimõttelisus tingisid siiski uue seaduse tervikteksti kehtestamise.⁴²

Uue hädaolukorra seaduse koostamisel seati mitu ambitsioonikat eesmärki, millest olulisimaks võib elutähtsate teenuste kontekstis pidada poolte vastutuse täpsustamist ja elutähtsate teenuste regulatsiooni korrastamist.⁴³ Kriisireguleerimises osalevad erinevad osapooled riigi erinevatelt tasanditelt, alates Vabariigi Valitsusest kuni kohalike omavalitsusteni. Ka elutähtsa teenuse

⁴⁰ Näiteks ei täitnud Siseministeeriumi andmetel ligi 20 % elutähtsa teenuse osutajaist riskianalüüsi koostamise kohustust ning üle poolte ei korraldanud teenuse toimepidevuse hindamiseks kohustuslikke õppusi.

⁴¹ A. Jõks, A.M. Kütmaa. Kriisireguleerimise valdkonna juriidiline analüüs. Sorainen, 2013. Kättesaadav arvutivõrgus:
https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kriisireguleerimine/2013_kriisireguleerimise_valdkonna_juriidiline_analuus.pdf (23.04.2018).

⁴² Hädaolukorra seaduse eelnõu 205 SE seletuskiri. Lk 5.

⁴³ *Ibid.*

osutajad on üheks kriisireguleerimise süsteemi oluliseks osapoolaks. Kuivõrd seni kehtinud seadus jättis kriisireguleerimises ebaproportsionaalselt suure osa ülesannete jaotusest aga praktikas väljakujunemise hooleks, et mitte öelda ebaselgeks, vajasisid kõigi kriisireguleerimises osalevate osapoolte pädevus ja ülesanded varasemast selgemat määratlemist.

Hädaolukorra seaduse § 2 lõige 1 sätestab hädaolukorra termini, milleks on sündmus, sündmuste ahel või elutähtsa teenuse katkestus, mis ohustab paljude inimeste elu või tervist, põhjustab suure varalise kahju, suure keskkonnakahju või tõsisid ja ulatuslikke häireid elutähtsa teenuse toimepidevuses ning mille lahendamiseks on vajalik mitme asutuse või nende kaasatud isikute kiire koostöölastatud tegevus, rakendada tavapärasest erinevat juhtimiskorraldust ning kaasata tavapärasest oluliselt rohkem isikuid ja vahendeid. Sellest ilmneb, et erinevalt seni kehtinud seaduses sisaldunud hädaolukorra terminist käsitletakse kehtiva seaduse alusel hädaolukorrana, mitte enam ainult ühe selle võimaliku tagajärjena, ka ulatuslikku elutähtsa teenuse katkestust. Terminu uuendamise üheks eesmärgiks oli suunata nii riigi kui erasektori tähelepanu teenuste vastupanuvõime edendamisele kui ühele olulisemale kriisireguleerimise komponendile.⁴⁴

Hädaolukorra termini uuendamiseni ei jõutud aga juhuslikult. Selle ammendavaks ja täpseks sisustamiseks koostas advokaadibüroo Sorainen 2014. aastal teisegi juriidilise analüüsi, mis oli suunatud häda- ja eriolukorra erinevuste ja üleüldse eristamise vajaduse tuvastamisele.⁴⁵ Paralleelselt rõhutas analüüsivajadust tõsiasi, et Eesti õiguses on märkimisväärselt palju erineva õigusliku tähendusega olu- ja seisukordi: hädaolukord, eriolukord, erakorraline seisukord, kõrgendatud kaitsevalmidus, sõjaseisukord, mille erinevustesse süvenemine ka õigusala asjatundjale aeganõudev on.⁴⁶ Seetõttu oli vajalik enne termini sisustamist analüüsida nii selle ulatust kui võimalust hädaolukorra seaduses nimetatud häda- ja eriolukorra terminite ühendamiseks. Analüüsi tulemusel leiti siiski, et häda- ja eriolukorra ühendamine seaduses ei oleks põhjendatud, eeskätt vastupidise rahvusvahelise praktika ja võimalike põhiõiguste riivete intensiivsuse erinevuse tõttu, mis nimetatud olukordade puhul kaasneda võib.⁴⁷

⁴⁴ Siseministeeriumi 2.07.2017. pressiteade. 1. juulil jõustus hädaolukorra seadus. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/1-juulil-joustus-hadaolukorra-seadus> (23.04.2018).

⁴⁵ A. Jõks, K. Härginen. Hädaolukorra ja eriolukorra erinevused ning eristamise vajalikkus. Sorainen, 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumentid/hadaolukorra_ja_eriolukorra_erinevused_ning_eristamise_vajalikkus_juriidiline_analuus.pdf (23.04.2018).

⁴⁶ Loetletud seisukorrad tulenevad lisaks hädaolukorra seadusele veel riigikaitseadusest ja erakorralise seisukorra seadusest.

⁴⁷ A. Jõks, K. Härginen. Lk-d 4 ja 56.

Täielikku ümberstruktureerimist vajas ka elutähtsate teenuste kataloog ja nende toimepidevust puudutav regulatsioon. Seni kehtinud HOS § 34 alusel käsitleti elutähtsana tervelt 43 teenust. Elutähtsana määratletud teenused erinesid aga nii sisult kui tegeliku hädavajalikkuse poolest oluliselt. Nii oli näiteks § 34 lõike 2 punkti 1 kohaselt elutähtsaks teenuseks kahtlemata nii üksikisiku, ettevõtete kui riigiasutuste harjumuspärase töö jätkumiseks hädavajalik elektrivarustuse toimimine, kuid punkti 18 kohaselt ka näiteks postivõrgu toimimine. Samuti olid paljude elutähtsate teenuste osutajateks eraõiguslikud juriidilised isikud, kuid esines neidki teenuseid, näiteks § 34 lõike 3 punktides 1 ja 2 nimetatud avaliku korra tagamine ja päästetöö, mida osutasid riigiasutused. Teisisõnu oli selge, et revisjoni vajab nii elutähtsana määratletud teenuste ring, kuid ka senine lähenemine, mille kohaselt kuulusid selliste teenuste ringi nii riigi- kui erasektori poolt osutatavad teenused, kuivõrd era- ja avaliku sektori tegevust ei pruugi olla efektiivne reguleerida sama õigusakti abil.

Uue elutähtsate teenuste nimistu kehtestamisel võeti arvesse Taanis kasutatud elutähtsate teenuste tuvastamiseks välja töötatud metoodikat, mis omakorda tugines USA ja Suurbritannia praktikale. Eesti oludele sobivaks kohandatud metoodika alusel hinnati kõikvõimalikke ühiskonnale olulisi teenuseid seitsmes kategoorias: teenuse kasutajate arv, kasutamise sagedus, teenuse asendatavus, mõju muudele teenustele, funktsionaalsus asendusteenusena, tagajärgede saabumise kiirus teenuse katkemisel ning katkemise võimalik mõju inimeste elule ja tervisele.

⁴⁸ Hindamise tulemusel selgitati välja ühiskonna kõigile sektoritele kõige olulisemad, niinimetatud alusteenused. Ühtlasi sisustati hindamisest nähtunud tunnuste abil elutähtsa teenuse termin. HOS § 2 lõike 4 kohaselt on elutähtis selline teenus, millel on ülekaalukas mõju ühiskonna toimimisele ja mille katkemine ohustab vahetult inimeste elu, tervist või teise elutähtsa teenuse või üldhuviteenuse toimimist.

Kõik teenused, mis kasutatud metoodika alusel elutähtsaks ei kvalifitseerunud, eemaldati elutähtsate teenuste nimekirjast. Mõne endise elutähtsa teenuse, näiteks ülalmainitud postivõrgu, kuid ka jäätmekäitlusteenuse osutamise ja toimepidevusega seonduvat reguleerib täna majandustegevuse seadustiku üldosa seadus, täpsemalt selle § 35.⁴⁹ Selliste, kuigi elanikkonnale harjumuspäraseks saanud teenuste katkemine, ei too alati ja tingimata kaasa hädaolukorda. Samuti eemaldati elutähtsate teenuste hulgast niinimetatud riigiteenused, sealhulgas ülalmainitud avaliku korra tagamise ja päästetöö teenused. Riigiteenuste

⁴⁸ Hädaolukorra seaduse eelnõu 205 SE seletuskiri. Lk 7.

⁴⁹ Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 31.12.2017, 5.

eemaldamisel elutähtsate teenuste nimistust võis üheks mõjuriks olla asjaolu, et nende osutamisega seonduvat, sealhulgas toimepidevust on võimalik reguleerida valdkondlike eriseaduste ja asutuste põhikirjade alusel ning täidesaatva võimu õigusaktide alusel.⁵⁰

Revisjoni tulemusel jäi hädaolukorra seaduse §-ga 36 kehtestatud elutähtsate teenuste ja toimepidevust korraldavate asutuste nimistusse 14 elutähtsat teenust ning 4 toimepidevust korraldavat asutust.

Tabel 1. Elutähtsate teenuste ja nende toimepidevust korraldavate asutuste jaotus HOS § 36 alusel.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Sotsiaal- ministeerium	Eesti Pank	Kohaliku omavalitsuse üksus (32)
Elektriga varustamine	Vältimatu abi	Makseteenus	Kaugküte
Maagaasiga varustamine			
Vedelkütusega varustamine			Kohaliku tee sõidetavus
Riigitee sõidetavus			
Telefoniteenus		Sularaharinglus	Vesi ja kanalisatsioon
Mobiiltelefoniteenus			
Andmesideteenus			
Elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine			

Oluline on märkida, et mitte kõiki ettevõtjaid, kes üldnimetatud neljateistkümnes valdkonnas tegutsevad, ei loeta tegevusala tõttu automaatselt elutähtsa teenuse osutajaks. Kuigi HOS viitab *expressis verbis* elutähtsatele teenustele, täpsustatakse konkreetsed kriteeriumid, mille täitumise korral ettevõtja elutähtsa teenuse osutajaks loetakse, eriseadustes. Reeglina on kriteeriumide eesmärgiks kohaldada elutähtsa teenuse regulatsiooni selliste ettevõtjate suhtes, kellest sõltub olulisel määral märkimisväärne hulk Eesti või mõne kohaliku omavalitsuse üksuse elanikest.⁵¹ Nii on näiteks elektroonilise side seaduse § 87 lõike 4 kohaselt elutähtsa teenuse osutaja ainult selline sideettevõtja, kelle pakutavat teenust tarbib vähemalt 10 000 lõppkasutajat.⁵² Ka iga teehooldaja ei ole elutähtsa teenuse osutaja – ehitusseadustiku § 97 lõike 8 kohaselt on kohalikke teid korrashoidev ettevõtja elutähtsa teenuse osutaja ainult juhul, kui ta tegutseb omavalitsusüksuse tiheasustusalal ning selles omavalitsusüksuses elab vähemalt 10 000 elanikku.⁵³ Soojusetootja puhul on kaugkütteseaduse § 7 lõike 3 kohaselt määravaks aga

⁵⁰ Päästeseadus. – RT I, 28.12.2017, 53; Politsei- ja piirivalveseadus. – RT I, 06.07.2017, 6 jt.

⁵¹ Hädaolukorra seaduse eelnõu 205 SE seletuskiri. Lk 90.

⁵² Elektroonilise side seadus. – RT I, 01.07.2017, 2.

⁵³ Ehitusseadustik. – RT I, 03.03.2017, 2.

prognoositav aastane tootmismahd, mis peab vastama vähemalt 50 000 MWh-le, lisaks peab ettevõtja aga tegutsema võrgupiirkonnas, mille aastane müügimaht vastab samuti vähemalt 50 000 MWh-le ning kõik see peab omakorda toimuma vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuses. Sarnane loogika on läbiv kõigi neljateistkümne teenuse puhul. Siseministeeriumi andmetel on Eestis 2018. aasta alguse seisuga ligikaudu 130 elutähtsa teenuse osutajaks kvalifitseeruvat ettevõtjat.⁵⁴

Võrreldes varasemalt kehtinud hädaolukorra seadusega on olulise muudatuse läbinud ka elutähtsa teenuse osutaja kohustuste loetelu. Teenuseosutajate kohustused on loetletud HOS § 38 lõike 3 punktides 1-8.

Esimene kohustus puudutab toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamist ja on teenuseosutajaile tuttav juba esimeses hädaolukorra seaduses sisaldunud regulatsioonist. Siiski on riskianalüüsi ja plaani koostamise metoodika võrreldes varasema seadusega oluliselt täienenud. Varasemast rohkem tähelepanu pööratakse näiteks teenuste omavaheliste ristsõltuvuste tuvastamisele ehk sellele, et teha kindlaks, missugustest ressurssidest ja partneritest on teenuseosutajad olulises sõltuvuses.⁵⁵

Punktist 2 tulenev kohustus näeb ette, et teenuseosutaja peab rakendama teenusekatkestusi ennetavaid meetmeid. Nagu riskianalüüsi ja plaani koostamisel, on sellegi kohustuse juures oluline rõhk autonoomsuse suurendamisel ja ristsõltuvuste leevendamisel. Ühtlasi on antud punktist tuleneva puhul tegu teenuseosutajaile otsest investeringukohustust kujutava ülesandega. Ainult seeläbi on võimalik sättes sisalduvas näidisloetelus kirjeldatud oluliste vahendite dubleerimine, varumine ja tehniliste süsteemide arendamine.

Punktist 3 tulenevalt peab teenuseosutaja tagama hädaolukorras või muus sarnases olukorras teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime. Teisisõnu on ettevõtjal kohustus tagada praktiliselt igasuguste tsiviilkriiside puhul teenuse toimepidevus. On vaieldav, kui laialt saab “muu sarnase olukorra” terminit sisustada. Laiapindse riigikaitse põhimõttest tulenevalt võiks eeldada, et elutähtsa teenuse osutajate hädaolukorra seadusest tulenevad kriisireguleerimisülesanded jäävad püsima isegi sõjaseisukorras. Ka hädaolukorra seaduse reguleerimisalas on sätestatud, et selles osas, milles hädaolukorra seadus ei lähe vastuollu

⁵⁴ Autor tugineb Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimisosakonna õigus- ja sisundunikelt päritud teabele.

⁵⁵ Siseministri 21.06.2017 määrus nr 29 “Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord”. – RT I, 28.06.2017, 6.

erakorralise seisukorra seaduse ja riigikaitseseadusega, kohaldatakse esimest ka erakorralise seisukorra, kõrgendatud kaitsevalmiduse ja sõjaseisukorra ajal. Samas märgib HOS § 1 lõige 3, et seadus ei reguleeri riigi julgeolekut või põhiseaduslikku korda ähvardava ohu tõrjumiseks valmistumist. Sarnaselt eelmisele viitab ka kõnealune kohustus ettevõtjapoolsele investeeringuvajadusele. Suutlikkus järjepidevalt tegutseda, näiteks laiaulatusliku elektrikatkestuse korral alternatiivne toiteallikas kasutusele võtta, eeldab selle varasemat soetamist ning töökorras hoidmist, teisisõnu ettevõtjapoolseid kulutusi.

Neljandaks peab teenuseosutaja korraldavat asutust viivitamata teenuse katkestusest või selle ohust teavitama. Selles kohustuses väljendub üks Eesti kriisireguleerimise alustalaks olev põhimõte – koostööprintsip. Korraldavat asutust teenusekatkestuse ohust teavitades saab viimane riigivõimu autoriteedi abil aidata ettevõtjal vajalikke ressursse kaasata, et potentsiaalset katkestust vältida või juba aset leidnud katkestust likvideerida või selle tagajärjel elanikkonnale kaasnenu tagajärgi minimeerida.

Viiendaks peab teenuseosutaja hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatu kohaselt hädaolukorra lahendamises osalema. Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavad asutused koostavad HOS § 15 lõike 4 alusel teenuse katkestuste puhuks hädaolukorra lahendamise plaanid, mis võetakse kasutusele juhul, kui elutähtsa teenuse katkestus sedavõrd tõsiselt aset leiab, et hädaolukorraks eskaleerub. Hädaolukorra lahendamise plaanide koostamise üheks sisendiks on omakorda elutähtsa teenuse osutajate poolt koostatavad toimepidevuse riskianalüüsid ja plaanid. Kuna elutähtsa teenuse katkestusest tuleneva hädaolukorra lahendamisel seisneb tõenäoliselt võtmetähtsusega küsimus teenuse taastamises, mille põhiline tehniline pädevus asub teenuseosutaja juures, on ka elutähtsa teenuse osutajate kaasamine nii lahendamise plaanide koostamisse kui nende alusel tegutsemisesse oluline.

Kuuendaks peab teenuseosutaja korraldavale asutusele viimase nõudmisel elutähtsa teenuse osutamise kohta teavet andma. Selle kohustuse taga võib näha mitmeid põhjuseid. Ühest küljest on korraldaval asutusel põhjendatud huvi kontrollida, kas teenuseosutaja täidab temale seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest, näiteks § 37 lõike 2 alusel antud korraldava asutuse määrusest, tulenevaid kohustusi. Teisest küljest on ka korraldavail asutustel endil kohustusi, mille täitmise suutlikkus ja kvaliteet sõltub otseselt elutähtsa teenuse osutajate poolt antavast teabest. Olulisematena võib välja tuua näiteks HOS § 10 lõikest 4 tuleneva kohustuse korraldada avalikkusele elutähtsa teenuse katkestusest põhjustatud hädaolukorra puhuks riskikommunikatsiooni, § 15 lõikest 4 tuleneva kohustuse samade hädaolukordade puhuks

hädaolukorra lahendamise plaan koostada ning § 14 lõike 1 punktist 2 tuleneva kohustuse nimetatud plaanide alusel ka teenusekatkestustest põhjustatud hädaolukordade lahendamist juhtida.

Seitsmes punkt näeb ette, et elutähtsa teenuse osutajail tuleb teenuse toimepidevuse kontrollimiseks regulaarselt õppusi korraldada. Vähemalt kord kahe aasta jooksul nõutavate õppuste osas ei näe hädaolukorra seadus ette kindlat formaati – selle üle on teenuseosutajal täielik otsustusvabadus. Näiteks võib õppuse läbi viia juhtkonnasisese lauaõppusena või teise äärmusena tervet ettevõtet hõlmava väliõppusena. Eestis, kus praktikas leiab hädaolukordi või muid olulisi intsidente aset väga harva, annavad just õppused teenuseosutajaile võimaluse praktiliste teadmiste omandamiseks ja ettevõttesiseste käitumisjuhiste kehtestamiseks.

Viimane, § 38 lõike 3 punktis 8 sätestatud kohustus näeb ette, et teenuseosutaja peab täitma ka muid õigusaktides elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks sätestatud kohustusi. Kõnealune kohustus seob kõik eelmised, kuid eriti punktidest 2 ja 3 tulenevad kohustused HOS § 37 lõike 2 alusel elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse poolt kehtestatava toimepidevuse nõuete määrusega. HOS § 37 lõige 3 täpsustab, mida korraldav asutus nimetatud määrusega kehtestab. Olulisemate asjaoludena sätestatakse määruuses teenusekirjeldus ehk piiritletakse, missugune osa ettevõtja tegevusest on elutähtis ning kehtestatakse konkreetsed nõuded teenuse tasemele ehk missugusel tasemel peab ettevõtja olema alati valmis teenust osutama. Samuti kehtestatakse konkreetsed ennetavad meetmed, mida teenuseosutaja peab teenusekatkestuse ennetamiseks rakendama. Selliseks meetmeks võib olla näiteks teatud vahendite varu loomine, kõrgemad nõudmised varustajatele või autonoomse energiaallika kasutuselevõtmine.

1.3. Elutähtsate teenustega seoses toimunud intsidente lähiminevikust

Järgnevalt käsitleb autor ülevaatlikult kahte lähiminevikus toimunud ja kriitilise infrastruktuuri kaitse vaates olulist mõju omanud intsidenti. Olulisimatest intsidentidest rääkides ei ole võimalik mööda vaadata juba sissejuhatuses põgusalt mainitud ID-kaardi kriisist. See hiljutisim ja vaieldamatult märkimisväärset meediakajastust saanud elutähtsaid teenuseid puudutav intsident sai alguse 2017. aasta sügisel, mil Riigi Infosüsteemi Ametile laekus info potentsiaalse turvariski kohta Eesti ID-kaartide kiipides. Järgnevalt selgitab autor kõnealuse intsidendiga seotud asjaolusid põhjalikumalt.

2017. aasta 30. augustil informeeris rahvusvaheline teadlaste grupp RIAt asjaolust, et ühe maailma suurima mikrokiipide tootja toodangus on avastatud turvarisk. Sama toodangut

kasutab ka Politsei- ja Piirivalveameti tellimusel Eesti jaoks ID-kaarte tootev Šveitsi ettevõtte Gemalto AG. Turvarisk puudutas erinevaid, alates 2014. aasta viimasest kvartalist välja antud digitaalseid isikutunnistusi: alates 16. oktoobrist kuni 2017. aasta 26. oktoobrini välja antud ID-kaarte, alates 2014. aasta 1. detsembrist välja antud digi-ID-kaarte ja e-residendi kaarte ning sama aasta 17. detsembrist välja antud elamisloakaarte. Mõjutatud isikutunnistuste koguarv oli ligi 750 000.⁵⁶

Avalikkuse ette jõudis info turvariskist RIA pressiteate vahendusel 2017. aasta 5. septembril. Selleks ajaks olid ameti eksperdid kindlaks teinud, et teadlastelt laekunud info ei ole alusetu ehk oli selge, et teoreetiliselt turvarisk tõepoolest eksisteerib. Ühtlasi olid selleks hetkeks rakendatud esimesed riske maandavad meetmed: RIA oli sulgenud ID-kaardi sertifikaatide avalike võtmete andmebaasi, milles sisalduvat infot oli potentsiaalselt võimalik privaatsete võtmete genereerimiseks ära kasutada.⁵⁷ Oktoobrikuu keskel valmis ka tarkvarauuendus, mille abil oli võimalik turvariskiga kaartide väärkasutamine välistada. Tarkvarauuenduse said aga teha ainult dokumentide kasutajad ise, mitte RIA, Politsei- ja Piirivalveamet ega SK ID Solutions AS kui elutähtsa teenuse osutaja kaugjuhtimise teel. Seejuures otsustati võimaldada turvariskiga kaartide sertifikaate uuendada kuni 2018. aasta märtsi lõpuni, pärast mida uuendamata kaartide digitaalne kasutamine enam võimalik ei ole.⁵⁸ Turvariskiga kaartide sertifikaatide peatamist seniks esialgu vajalikuks ei peetud.

Vaid loetud nädalad hiljem, 2. novembril, teatas aga Vabariigi Valitsus avalikkust otsusest turvariskiga dokumentide sertifikaadid siiski sulgeda. Selle põhjuseks oli asjaolu, et kuigi turvariski ei olnud selleks hetkeks kordagi eksploateeritud, olid ilmnunud andmed, mis andsid alust arvata, et selle toimumise tõenäosus on järsult tõusnud.⁵⁹ Sertifikaatide sulgemise otsuse abil turvariski realiseerumise võimalus välistati.

HOS § 36 lõike 1 punkti 8 kohaselt on elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine (e-ID) Majandus- ja Kommunikatsiooni korraldusalaske kuuluv elutähtis

⁵⁶ Riigi Infosüsteemi Amet. ID-kaardi turvariski ja uuendamise taustinfo. 25.10.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.id.ee/index.php?id=38176> (23.04.2018).

⁵⁷ Riigi Infosüsteemi Amet. ID-kaardi kiibis avastati turvarisk. 05.09.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ria.ee/ee/id-kaardi-kiibis-avastati-turvarisk.html> (23.04.2018).

⁵⁸ Riigi Infosüsteemi Amet. Uuendage turvariskiga ID-kaarte. 31.10.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ria.ee/ee/ria-uuendage-turvariskiga-id-kaarte.html> (23.04.2018).

⁵⁹ Vabariigi Valitsuse pressiteade. Eesti peatab ligi 760 000 ID-kaardi sertifikaadid 3. novembri õhtust. 02.11.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/eesti-peatab-ligi-760-000-id-kaardi-sertifikaadid-3-novembri-ohust> (23.04.2018).

teenus. Tegemist ei ole aga kindlasti klassikalise elutähtsa teenusega, milles mängivad kriisireguleerimise vaates ainsana rolli teenuseosutaja ja korraldav asutus. Kõnealuse teenuse toimimise taga on rohkem osapooli, kui mistahes teise elutähtsa infrastruktuuri osa puhul. Isikut tõendavate dokumentide seaduse § 94 lõike 31 kohaselt on seaduse alusel välja antud dokumentidele kantud sertifikaadiga digitaalset tuvastamist ja allkirjastamist võimaldava sertifitseerimisteenuse osutaja hädaolukorra seaduse tähenduses e-ID kui elutähtsa teenuse osutaja.⁶⁰ Hetkel vastab neile kriteeriumitele Eestis üks ettevõtja – SK ID Solutions AS, endise nimega Sertifitseerimiskeskus. Elutähtsa teenuse toimepidevust korraldava asutuse rollis on mäletatavasti HOS § 36 lõike 1 punkti 8 kohaselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kes on aga HOS § 37 lõike 5 alusel valdava osa e-ID-d puudutavaist korraldava asutuse ülesannetest delegeerinud RIAle. Politsei- ja Piirivalveseaduse § 3 lõike 1 punktide 2 ja 3 kohaselt on aga Politsei- ja Piirivalveamet see asutus, mis vastutab dokumentide ja tegevuslubade väljastamise eest ning kodakondsuse ja migratsiooni valdkonna asjade korraldamise eest. Teisisõnu pani kõnealune sündmuste jada, mida võib hädaolukorra seaduse tähenduses pidada mitte küll veel hädaolukorraks, kuid kindlasti hädaolukorra ohuks, riigi kriisireguleerimise võimekuse tõsiselt proovile.

Viimastel aastatel on ilmnunud märke ka välisriikide luureteenistuste huvist Eesti elutähtsa infrastruktuuri vastu. Näiteks peeti 2017. aasta 9. jaanuaril Tallinnas kinni 30-aastane Artem Zinchenko. Neli kuud hiljem mõistis Harju maakohus mehe süüdi KarS⁶¹ § 233 alusel ehk välismaalase poolt Eesti Vabariigi iseseisvuse ja sõltumatuse või territoriaalse terviklikkuse vastu suunatud vägivallata tegevuse eest, karistades teda viieaastase vangistusega.⁶²

Kaitsepolitseiameti poolt avaldatud infost selgus, et Zinchenko tegutses Eesti Vabariigi vastu Vene eriteenistuse GRU ülesandel. Muuhulgas oli tema ülesandeks koguda teavet Eestis tegutsevate elutähtsa teenuse osutajate kohta.⁶³ Kaitsepolitseiameti andmetel vähemalt alates 2013. aastast tegutsenud spioon jõudis välja anda märkimisväärselt palju ulatuslikku infot, mida

⁶⁰ Isikut tõendavate dokumentide seadus. - RT I, 22.03.2017, 3.

⁶¹ Karistusseadustik. – RT I, 30.12.2017, 29.

⁶² Kaitsepolitseiameti pressiteade. GRU jaoks luuranud mees mõisteti süüdi Eesti Vabariigi vastases kuriteos. 08.05.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.kapo.ee/et/content/gru-jaoks-luuranud-mees-m%C3%B5isteti-s%C3%BC%C3%BCdi-eesti-vabariigi-vastases-kuriteos.html> (23.04.2018).

⁶³ *Ibid.*

ei olnud võimalik selle sensitiivsuse tõttu meedias avaldada. Ka kohtuistung, millel Zinchenko süüdi mõisteti, oli kinnine.⁶⁴

2018. aasta 10. veebruaril vahetati Zinchenko välja Venemaal spionaažis süüdi mõistetud Eesti kodanikust ettevõtja vastu.⁶⁵

Kaitsepolitseiamet on elutähtsate teenuste kaitse tõhustamise vajalikkusele viidanud varemgi. Näiteks rõhutati 2016. aasta aastaraamatus, et eriti ohtlik võib elutähtsale infrastruktuurile olla olukord, kus kooskõlastatult tegutsevad nii vaenulikud eriteenistused kui ka küberkurjategijad.⁶⁶ Näiteks 2016. aastal tuvastati ühe Ida-Virumaal asuva elutähtsa teenuse osutaja arvutivõrgus anomaalne võrgutegevus, mis viitas süsteemi nakatumisele pahavaraga. Leiule järgnenud tarkvaraekspertiis tuvastas, et ettevõtte võrk oligi nakatatud pahavaraga, mida kasutatakse reeglina paroolide ja muu tundliku info kogumiseks. Lisaks sellele leiti veel hulgaliselt viiteid kahtlasele võrguliiklusele ning viiteid niinimetatud tagauksetarkvarale. Vaid mõned kuud hiljem tuvastati samas ettevõttes taas samasugune võrguliiklus ning sel korral õnnestus tuvastada konkreetne tööjaam, mis pahavaraga nakatatud oli ja see võrgust eemaldada. Tarkvaraekspertiisist nähtunud info viitas sellele, et mõlemal juhul oli tegemist ettevõtte vastu suunatud, hästivarjatud ründega mille taga võis olla välisriigi eriteenistuste huvides tegutsev küberkurjategijate grupeering.⁶⁷

Lisaks ülalkirjeldatud sündmustele on Eestis lähiaastatel leidnud aset veel hulgaliselt sündmusi, mis on pannud proovile nii ettevõtjate kui riigi suutlikkuse pingelises olukorras tegutseda ja kriise ennetada ning lahendada. Täiendavate näidetena võib siin esile tuua 2014. aasta Tihase kollektori lagunemisohu Tallinnas, mis oleks jätnud vee- ja kanalisatsiooniteenuseta enam kui 100 000 elanikku, sealhulgas mitmed elutähtsat teenust osutavad ettevõtted. Samuti on Eesti elutähtis infrastruktuur üle elanud 2007. aasta aprillis ja mais riigi- ning finantssektori vastu suunatud, nädalaid väldanud küberrünnakud. Teisisõnu saame järeldada, et vaatamata loodusest

⁶⁴ Eesti Päevaleht. Edukas beebikaupade müüja osutus GRU agendiks. 09.05.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/edukas-beebikaupade-muuja-osutus-gru-agendiks?id=78145756> (23.04.2018).

⁶⁵ Kaitsepolitseiameti pressiteade. Venemaa salakuulaja vahetati Eesti ettevõtja vastu. 10.02.2018. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.kapo.ee/et/media/venemaa-salakuulaja-vahetati-eesti-ettev%C3%B5tja-vastu.html> (23.04.2018).

⁶⁶ Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2016. Lk 20. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/Aastaraamat_2016_0.pdf (23.04.2018).

⁶⁷ Riigi Infosüsteemi Ameti küberturvalisuse teenistuse 2016. aasta kokkuvõte. Lk 23. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ria.ee/public/Kuberturvalisus/RIA-kuberturbe-aastaraport-2016.pdf> (23.04.2018).

tulenevate ohtude vähesusele tuleb ka Eesti elutähtsate infrastruktuuride kaitset tõhusalt planeerida ja olla valmis vajadusel operatiivseks tegutsemiseks.

2. TEENUSEOSUTAJA KOHUSTUSTE RIKKUMISEGA KAASNEVAD ÕIGUSLIKUD TAGAJÄRJED

2.1. Väärteokoosseisud ja riiklik järelevalve hädaolukorra seaduses

Kuigi käesoleva töö esimeses peatükis läbitud analüüsist nähtus, et kriisireguleerimise, sealhulgas elutähtsate teenuste toimepidevuse eest vastutavate osapoolte kohustused on aja jooksul oluliselt muutunud, on põhimõttelises osas palju ka õigusaktide üleselt säilinud. Teisisõnu on nii riigil kui erasektoril kriisireguleerimises kõigi, alates taasiseseisvumisest kuni tänaseni kehtinud valdkondlike õigusaktide alusel, oma roll olnud. Küll aga saab tõdeda, et erasektori osatähtsus on seejuures aina kasvanud. Kõige selgemalt ilmestab seda asjaolu, et kui kunagise kodanikukaitse seaduse raames oli oluliste ettevõtete kohustuste eesmärk tagada, et ettevõtte töötajad kui kodanikud kriiside korral käituda oskaks, siis tänase hädaolukorra seaduse alusel seisneb elutähtsa teenuse osutajate põhiline roll ülesannetel, mida nad peavad oma põhitegevuse ehk teenuse osutamise jätkusuutlikkuse tagamiseks täitma. Teisisõnu tuginevad kaasajal elutähtsa teenuse osutaja kohustused eelkõige tema olulisele rollile ühiskonnas ja sellega seonduvale tavapärasest suuremale ühiskondlikule vastutusele, mille mõõdupuuks on kokkuvõtvalt põhjalik ettevõtte tegevust ohustavate riskide analüüs ning sellele vastav riske ennetavate ja leevendavate meetmete planeerimine.

Selleks, et kriisireguleerimises osalevate isikute kohustused pelgalt riigi deklaratiivseteks soovideks ei jääks, on seadusandja näinud ette normid, mis võimaldavad osapooli nende kohustuste täitmatajätmisel korrale kutsuda või isegi karistada. Tänauses hädaolukorra seaduses on sellisteks mehhanismideks väärteokoosseisud ning riiklik- ja haldusjärelevalve.

Peatüki alguses on otstarbekas selgitada ka mõningaid töö fookuse säilitamiseks vajalikke kitsendusi. Karistusseadustiku § 2 lõige 2 näeb ette finalistlikul kolmeastmelisel süüteomõistel põhineva deliktistruktuuri, mis tähendab, et tegu on karistatav ainult juhul, kui see on nii koosseisupärane, õigusvastane kui süüline.⁶⁸ Sellega seoses tuleb silmas pidada, et käesolevas peatükis piirdatakse deliktistruktuuri esimese osa ehk koosseisupärase teo tuvastamist puudutavate küsimustega. Teisisõnu on eesmärgiks selgitada välja, missuguste asjaolude ilmnemisel saab järeldada, et isik on koosseisupärase teo toime pannud ning missugused on

⁶⁸ J. Sootak. Karistusõiguse üldosa terminitest ehk Elu seaduse fassaadi taga. Õiguskeel 2, 2016. Lk 2. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/jaan_sootak_karistusõiguse_uldosa_terminitest_ohk_elu_seaduse_fassaadi_taga.pdf (23.04.2018).

tänase elutähtsa teenuse osutaja karistamisele suunatud väärteokoosseisu võimalikud nõrkused. Peatüki teises osas võetakse võimaliku alternatiivina karistamisele vaatluse alla riiklik järelevalve, detailsemalt selle raames kohaldatav sunniraha rakendamise meede kui väärteokaristusele enim sarnane haldussunnivahend. Haldusjärelevalve uurimisesemest välistamine on otstarbekas peamiselt kahel põhjusel. Esiteks on Siseministeeriumi andmetel elutähtsa teenuse osutajad pea eranditult eraõiguslikud isikud ja seega riikliku-, mitte haldusjärelevalve subjektid. Teiseks tegutsevad avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest elutähtsa teenuse osutajad täna ainult ühes erandlikus elutähtsas valdkonnas, milleks on HOS § 36 lõike 4 punktis 2 sätestatud kohaliku tee sõidetavuse tagamine.⁶⁹ See toob endaga kaasa aga õigusliku kurioosumi, milles selguse saamine nõuaks mahukat eraldiseisvat analüüsi. Nimelt on nendeks üksikuteks avalik-õiguslikest juriidilistest isikutest teenuseosutajateks eranditult kohaliku omavalitsuse üksused. Viimased on aga HOS § 36 lõike 4 punktist 2 tulenevalt kohaliku tee sõidetavuse kui elutähtsa teenuse osas ka toimepidevust korraldavaks asutuseks. Toimepidevust korraldav asutus on omakorda HOS § 45 lõike 1 punktist 3 tulenevalt elutähtsa teenuse osutaja kohustuste täitmise üle haldusjärelevalve pädevust omav isik. Selle normide jada tulemusel tekib kurioosne olukord, kus kohalik omavalitsus kui teenust osutav isik omab iseendal lasuvate kohustuste täitmise üle haldusjärelevalvepädevust.⁷⁰

Hädaolukorra seadusest ja selle alusel antud õigusaktidest tulenevate kohustuste rikkumise eest karistamiseks näeb seaduse 8. peatükk ette neli väärteokoosseisu. Neist esimene ehk § 48 sätestab vastutuse hädaolukorraks valmistumise nõuete rikkumise puhuks. Hädaolukorraks valmistumise nõuete all on silmas peetud hädaolukorra riskianalüüsi või hädaolukorra lahendamise plaani koostamisega, kriisireguleerimise õppuse korraldamisega või elutähtsa teenuse korraldamisega seotud kohustuse täitmata jätmist. Kurioosne on aga see, et HOS § 9 lõikest 1, § 15 lõikest 3, § 18 lõikest 2 ja §-st 37 tulenevalt omistatakse kõik kõnealuse karistusnormi koosseisus sisalduvad kohustused riigiasutustele ja elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavatele asutustele. Kõnealuse karistussätte juures juriidilise isiku vastutust ette ei nähta ja KarS § 14 lõikest 3 tuleneva põhimõtte kohaselt oleks see ka välistatud. Järelikult on kõnealune karistussäte mõeldud füüsiliste isikute karistamiseks. Selliseks füüsiliseks isikuks saab seega teoreetiliselt olla ainult vastava kohustuse täitmata jätnud riigi- või kohaliku omavalitsuse ametnik. Seda kinnitab ka hädaolukorra seaduse käsiraamat, tuues

⁶⁹ Autor tugineb Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimisosakonna õigus- ja sisunõunikelt päritud teabele.

⁷⁰ Tulenevalt VVS § 75¹ lõikest 1 on haldusjärelevalve ühe haldusorgani kontroll teise üle. Vt ka RKHKo3-3-1-90-14, p 14.

näite järjepidevalt ja pahatahtlikult elutähtsa teenuse osutaja riskianalüüsi kinnitamata jätvast sotsiaalministeeriumi ametnikust.⁷¹ Sellise vastutusskeemi õiguspärasus ja otstarbekus on omaette lahkamist vääriv küsimus, arvestades muuhulgas sellega, et avaliku teenistuse seaduse 8. peatükk näeb ametnike teenistusalaste rikkumiste puhuks ette spetsiaalse õigusliku mehhanismi, milleks on distsiplinaarmenetlus.⁷² Kuivõrd see väärteokoosseis aga elutähtsa teenuse osutaja tegevusega otsest puutumust ei oma, siis käesolevas töös autor sellel pikemalt ei peatu.

HOS § 50 näeb ette isiku karistamise elutähtsa teenuse osutamise elektrooniliste nõuete rikkumise eest. Nagu käesoleva töö sissejuhatuses viidatud, siis elektroonilise turvalisuse tagamist puudutavatele kohustustele ja nende rikkumisele käesolevas peatükis süvitsi ei keskenduta. Sellele vaatamata on autor pidanud vajalikuks teenuseosutaja kohustustest ja nende rikkumisega kaasnevast vastutusest süsteemse arusaama loomiseks elektroonilise turvalisuse tagamisega seotud olulisematest asjaoludest ülevaade anda ning selle kaudu põhjendada, miks on otstarbekas seda elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamise osa ülejäänuga ühiselt mitte analüüsida.

Esimene tunnus, mis elektroonilise turvalisuse tagamise kohustust kõigist muudest teenuseosutaja kohustustest eristab, on kaudselt käesolevas töös juba avaldunud. Kui kõik muud hädaolukorra seaduses sätestatud teenuseosutaja kohustused tulenevad HOS § 38 lõike 3 punktidest 1-8 ja nende rikkumisel on vastutusnormiks HOS § 49, siis elektroonilise turvalisuse tagamise puhul sisalduvad nii teenuseosutaja kohustused kui nende rikkumisega kaasnev vastutus muudes sätetes, vastavalt HOS §-des 41 ja 50. Teiseks on erinevalt sätestatud nende kohustuste täitmise üle ka riikliku järelevalve teostamine. Kui muude kohustuste puhul tuleneb riikliku järelevalve pädevus § 45 lõike 1 punktist 3 teenuse toimepidevust korraldavale asutusele või viimase poolt määratud asutusele, siis elektroonilise turvalisuse tagamist puudutavas osas annab riikliku järelevalve teostamiseks õigusliku aluse § 45 lõike 1 punkt 4, kusjuures pädevaks asutuseks on alati Riigi Infosüsteemi Amet.

Lisaks seaduse struktuurist tulenevatele erisustele tuleb arvestada asjaoluga, et käesoleva töö koostamise ajal on Riigikogus menetluses küberturvalisuse seaduse eelnõu, millega soovitakse

⁷¹ Siseministeerium. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn, 2017. Lk 142. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hos_kasiraamat_veebi.pdf (23.04.2018).

⁷² Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 28.12.2017, 48.

koondada täna paljude erinevate õigusaktidega kehtestatud oluliste teenuste, sealhulgas elutähtsate teenuste digitaalset turvalisust puudutavad sätted ühte õigusakti.⁷³ Nii näeb eelnõu § 22 ette, et kehtiv HOS § 41 lõige 1 sõnastatakse ümber selliselt, et infosüsteemide turvalisusega tagamise nõuded hakkavad tulenema otse KüTS-ist ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest, mitte enam hädaolukorra seadusest. Ka elektroonilise turvalisuse nõuete rikkumise eest karistamisele suunatud koosseis ehk HOS § 50 tervikuna tunnistatakse kehtetuks ning selle asemel luuakse uus analoogne väärteokoosseis, mis sisaldub KüTS §-s 18. Sarnaselt planeeritakse ka riiklikku järelevalve pädevust ja meetmeid puudutavad sätted küberturvalisuse seadusesse tõsta.

Kolmas hädaolukorra seaduses sisalduv väärteokoosseis asub §-s 51 ja näeb ette isiku karistamise eriolukorra ajal juhtiva isiku korralduste täitmatajätmise eest. Kõnealuse väärteokoosseisu alusel on võimalik karistada nii füüsilist kui juriidilist isikut, vastavalt kuni 300 trahviühiku ja kuni 20 000 euronit küündiva rahatrahviga. Eriolukord on HOS § 19 lõikest 1 tulenevalt hädaolukorra eriliik, mille võib Vabariigi Valitsus loodusõnnetusest, katastroofist või nakkushaiguse levikust põhjustatud hädaolukorras välja kuulutada ja mis võimaldab kasutada sama seaduse 4. peatükis sisalduvaid, isikute põhiõigusi potentsiaalselt küllaltki intensiivselt riivavaid meetmeid.⁷⁴ Eriolukorra juht on HOS § 24 lõike 1 kohaselt üks Vabariigi Valitsuse poolt määratud ministritest, kes omakorda saab HOS § 25 lõike 2 alusel määrata olukorra lahendamiseks eriolukorra tööde juhte.

Elutähtsa teenuse osutajail lasuvate, käesoleva töö alapeatükis 1.2.2. lahatud kohustuste rikkumise eest on ette nähtud aga ainult HOS §-s 49 sisalduv koosseis, millele autor järgnevalt üksikasjalikumalt keskendub.

2.2. Väärteokoosseisu subjekt ja koosseisupärane tegu

HOS §-s 49 sisalduv põhikoosseis tuleneb sätte esimesest lõikest ja võimaldab füüsilist isikut karistada kuni 100 trahviühiku suuruse rahatrahviga. Teine lõige kohaldub juhul, kui rikkumise on toime pannud juriidiline isik ja näeb sama teo eest ette kuni 20 000 euro suuruse rahatrahvi. HOS § 49 alusel on koosseisupäraseks teoks vähemalt ühe elutähtsa teenuse osutajale § 38 lõike 3 punktidega 1-7 omistatud kohustuse rikkumine.

⁷³ Küberturvalisuse seadus 597 SE.

⁷⁴ Näiteks võib HOS § 26 lõike 1 kohaselt füüsilise isiku suhtes töökohustust rakendada.

Koosseisu olemusest selguse saamiseks tuleb PS § 13 lõikest 2 tuleneva *nulla poena sine lege* põhimõtte valguses hinnata, kas koosseis, sealhulgas nii isikute ring, kes koosseisupärase teo toime saavad panna kui ka tingimused, missuguse tegevuse või tegevusetuse korral saab koosseisupärase teo toimumuks lugeda, on piisavalt selgelt määratletud.⁷⁵ Seega analüüsib autor järgnevalt, missuguste isikute tegude või tegevusetuse tulemusel ja missuguste asjaolude ilmnemisel saab § 38 lõike 3 punktides 1-7 kehtestatud kohustusi HOS § 49 tähenduses rikutuks pidada.

2.2.1. Väärteokoosseisu subjektideringi määratlemine

HOS § 38 lõike 3 punktides 1-7 sisalduvate kohustuste rikkumine saab toimuda läbi tegevusetuse, näiteks punktis 7 nõutud õppuste korraldamata jätmise või punktis 2 nõutud ettetavate meetmete rakendamata jätmise, mistõttu kirjeldab §-s 49 sisalduv koosseis kohustuste rikkumist kui nõutava teo toimepanemise peegelpilti.⁷⁶ Teisisõnu on koosseisupärase teo puhul tegemist mitteehtsa tegevusetusdeliktiga. Mitteehtsa tegevusetusdelikti subjekti ehk nõutavaks tegevuseks kohustatud isikut nimetatakse garandiks. Sootaki järgi seisneb garandikohustuse mõte selles, et eraldada nende hulgast, kes võiksid tagajärje ära hoida need, kes peavad seda tegema.⁷⁷ Vastus küsimusele, kes on HOS §-s 49 sätestatud mitteehtsa tegevusetusdelikti subjekt ehk tegutsemiskohustusega isik, võib esmapilgul tunduda lihtne – koosseisu sõnastusest tulenevalt on selleks elutähtsa teenuse osutaja, kuivõrd HOS § 38 lõige 3 asetab karistusnormis viidatud kohustused ühemõtteliselt elutähtsa teenuse osutajale.

Siiski ilmnevad tõlgendusprobleemid niipea, kui analüüsida elutähtsa teenuse osutaja termini ulatust detailsemalt. Teisisõnu tuleb HOS §-s 49 sisalduva väärteokoosseisu subjektideringi tuvastamiseks analüüsida HOS § 38 lõiget 1, mis avab elutähtsa teenuse osutaja mõiste. Selleks juriidiline isik, kelle pädevuses on HOS §-s 36 elutähtsa teenusena määratletud avaliku halduse ülesande täitmine, või sama HOS § 38 lõikes 2 nimetatud juhul elutähtsat teenust osutav ettevõtjana tegutsev isik. Lõige 2 täpsustab, et tingimused, mille täitmise korral ettevõtjana tegutsev isik elutähtsa teenuse osutajaks loetakse, määratakse kindlaks seadusega.

Tulenevalt sellest, et elutähtsa teenuse osutaja mõiste sisaldab mitut määratlemata õigusmõistet, tuleb väärteokoosseisu adressaatide ringi tuvastamiseks esmalt välja selgitada, missugust subjektide ringi on seadusandja soovinud HOS § 38 lõikega 1 ehk elutähtsa teenuse osutaja

⁷⁵ E. Kergandberg, S. Laos, H. Sepp. Põhiseaduse § 23 kommentaar, komm 1. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura, 2017.

⁷⁶ J. Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2010 Lk 549.

⁷⁷ *Ibid.* Lk 558.

mõiste all hõlmata. Selleks tuleb kindlaks teha kolme HOS § 38 lõikes 1 sisalduva termini sisu ehk selgitada välja, missugust subjektide ringi on soovitud hõlmata lõikes 1 kirjeldatud juriidilise isiku mõistega, mida on mõeldud avaliku halduse ülesande täitmise all ning missugused isikud kuuluvad lõikes 2 kirjeldatud ettevõtjana tegutseva isiku termini ulatusse.

Analüüsides lõikes 1 esitatud juriidilise isiku terminit eraldiseisvana võib paista, et seadusandja on selle all silmas pidanud mistahes liiki, teisisõnu tsiviilseadustiku üldosa seaduse tähenduses nii eraõiguslikke kui avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid.⁷⁸ Eraõiguslikuks juriidiliseks isikuks on TsÜS § 25 lõike kohaselt erahuvides ja vastava juriidilise isiku liigi kohta käiva seaduse alusel loodud juriidilised isikud, näiteks ÄS § 2 lõikes 1 sätestatud täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts ja tulundusühistu.⁷⁹ Samuti on eraõiguslikeks juriidilisteks isikuteks mittetulundusühingute seaduse § 2 lõike 1 kohaselt mittetulundusühingud.⁸⁰ TsÜS § 25 lõike 2 kohaselt on avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks riik, kohaliku omavalitsuse üksus ja muu juriidiline isik, mis on loodud avalikes huvides ja vastava juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel. Teisisõnu võiks juhul, kui juriidilise isiku terminit sätte ülejäänud sõnastusest eraldiseisvana vaadelda järeldada, et HOS § 38 lõikes 1 nimetatud juriidilise isiku määratluse alla kuuluvad nii eraõiguslikud juriidilised isikud kui ka riik ja kohaliku omavalitsuse üksused, kuid mitte näiteks füüsilisest isikust ettevõtjad. Ühtlasi ei mahu juriidilise isiku termini alla valitsusasutused, näiteks Päästeamet või Politsei- ja Piirivalveamet, mis varasema seaduse sõnastuse kohaselt samuti elutähtsa teenuse osutajateks kvalifitseeruda võisid.⁸¹

Siiski ei ole võimalik pelgalt juriidilise isiku termini eraldiseisva analüüsi abil seadusandja tahet elutähtsa teenuse osutaja termini sisustamisel korrektselt välja selgitada. Juriidilise isiku terminit tuleb analüüsida koosmõjus järgmise, avaliku halduse ülesande täitmist puudutava sätteosaga, kuivõrd need on sättes omavahel lahutamatult seotud. Teisisõnu on HOS § 38 lõike 1 esimese poole kohaselt elutähtsa teenuse osutaja ainult selline juriidiline isik, kelle pädevuses on §-s 36 elutähtsa teenusena määratletud avaliku halduse ülesande täitmine.

⁷⁸ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 20.04.2017, 21.

⁷⁹ Äriseadustik. – RT I, 17.11.2017, 22.

⁸⁰ Mittetulundusühingute seadus. – RT I, 09.05.2017, 21.

⁸¹ Kuni 2017. aasta 1. juulini kehtinud HOS § 37 lg 1 sõnastuse kohaselt sai elutähtsa teenuse osutaja olla lisaks ettevõtjana tegutsevale isikule ka riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või juriidiline isik, kelle pädevusse kuulus §-s 34 elutähtsa teenusena määratletud avaliku halduse ülesande täitmine. Valitsus- ja kohaliku omavalitsuse asutuse eraldiseisvaks isikuks pidamine on siiski problemaatiline ka täna ja seda käsitletakse leheküljel 39.

Avaliku halduse ülesande defineerimine on samuti mõnevõrra problemaatiline küsimus. Avaliku halduse ülesanne, halduskoostöö seaduses⁸² määratletud ka kui haldusülesanne, ei ole sünonüümne nii õigusloomes kui -kirjanduses laialt kasutatava avaliku ülesande terminiga, vaid kujutab endast ühte viimase alaliikidest. Täpsemalt on avaliku halduse ülesanne ainult selline avalik ülesanne, mis ei teeni seadusandlikku ega õigustmõistvat, sealhulgas karistavat funktsiooni.⁸³ Tähelepanuväärne on seegi, et ka avaliku ülesande kui niinimetatud katustermi sisu on õiguses defineerimata. Avalikke ülesandeid puudutavat terminite paljusust õiguses, nagu ka võimalust, et nende läbimõtlemata kasutamine võib halvimal juhul tuua kaasa soovimatuid õiguslikke tagajärgi, on käsitletud ka õiguskirjanduses.⁸⁴ Teadmata seda, kas tegemist on olnud seadusandja teadliku valikuga või mitte, on HOS § 38 lõike 1 esimese poole sõnastuse kaudu aga loodud olukord, kus kogu §-s 36 leiduv teenuste kataloog loetakse automaatselt avaliku halduse ülesanneteks.⁸⁵ Selle kasuks, et hädaolukorra seaduses ei ole selles küsimuses tõenäoliselt tegemist olnud seadusandja teadliku ja tahtliku valikuga, räägib lisaks HOS § 38 lõike 1 napile põhjendavale osale eelnõu seletuskirjas ka kohtupraktika. Näiteks on Riigikohus sedastanud, et pelgalt avalik huvi ei muuda teenust automaatselt avalikuks ülesandeks ja juhul, kui ettevõtja tegutseb ilma avalik-õigusliku isiku seadusest tulenevat kohustust täitmata, vabatahtlikult turunõudluse rahuldamiseks, ei ole tegemist avaliku ülesandega.⁸⁶ Riigikohus on leidnud, et avalikes huvides võib olla ka sellise ülesande täitmine, millel on tööstuslik või äriiline iseloom.⁸⁷

Kuivõrd avaliku halduse ülesanded on üks avalike ülesannete alaliik, satub sellest tulenevalt kahtluse alla mitme HOS §-s 36 loetletud elutähtsa teenuse avaliku halduse ülesandena käsitlemise õigsus. Näiteks on kaheldav, et sama paragrahvi lõike 1 punktides 6 ja 7 sätestatud mobiiltelefoni- ja andmesideteenust osutavad Telia Eesti AS, Elisa Eesti AS ja Tele2 Eesti AS tegutsevad turul seetõttu, et riigil on oma elanike ees seadusest tulenev mobiili- ja andmesideteenuse osutamise kohustus, mitte seetõttu, et siinsel turul on võimalik kasumlikult konkureerida.

⁸² Halduskoostöö seadus. – RT I, 04.07.2017, 18.

⁸³ N. Parrest. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. – Juridica 2014, nr 10, lk 733-734.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ N. Parrest. Lk 735.

⁸⁶ RKHKo 3-3-1-19-14, p 12. Eraõppeasutuste tegevuse põhiseaduse alusel kohaliku omavalitsuse ülesannete alla mittekuulumise küsimust lahkab RKPJKo 3-4-1-26-14, p 55.

⁸⁷ RKHKo 3-3-1-43-13, p 17.

Segadus avaliku halduse ülesannete täitmisega seonduva ümber ei tekita iseenesest veel ületamatuid takistusi hädaolukorra seaduses sätestatud avaliku halduse ülesande täitmise pädevusega juriidiliste isikute ringi defineerimisel. Avaliku halduse ülesandeid saavad halduskoostöö seaduse § 3 lõikest 1 tulenevalt täita nii riik ja kohaliku omavalitsuse üksused kui ka eraõiguslikud juriidilised isikud.⁸⁸ Sellest tulenevalt võiks veel siinseski analüüsietapis järeldada, et seadusandja on juriidilise isikuna, kelle pädevuses on osutada avaliku halduse ülesandena HOS §-s 36 loetletud teenust, silmas pidanud nii riiki, kohaliku omavalitsuse üksusi kui ka eraõiguslikke juriidilisi isikuid. Küll aga ei saa elutähtsa teenuse osutaja mõiste avamisel õnnestunuks pidada seaduse jõustumise järgselt avaldatud käsiraamatu sõnastust.⁸⁹ Nimelt sisaldub selle HOS § 38 lõiget 1 käsitlevas osas väide, et elutähtsa teenuse osutajaks võivad muuhulgas olla ka riigiasutused.⁹⁰ Lisaks asjaolule, et valitsusasutuste ja kohalike omavalitsuste asutuste elutähtsa teenuse osutajana tegutsemise võimalus on võrreldes varasemalt kehtinud seadusega *expressis verbis* elutähtsa teenuse osutaja mõistet avavast sättest eemaldatud, on siin teisigi, asutuste õigusliku olemusega seotud probleeme. Nimelt on riigiasutused VVS §-dest 38 ja 39 tulenevalt erineva õigusliku staatusega kui eraõiguslikud või avalik-õiguslikud juriidilised isikud. Ka kohalike omavalitsuste puhul on selle struktuuriüksused ja munitsipaalasutused omavalitsusüksuse õiguspädevust realiseerivad institutsioonid, mistõttu ei ole korrektne käsitleda neid eraldiseisvate juriidiliste isikutena.⁹¹ Seetõttu tuleb pidada eksitavaks väidet, mille kohaselt võiksid riigiasutused olla eraldiseisvana elutähtsa teenuse osutajad. Elutähtsa teenuse osutaja roll saab langeda riigile või kohaliku omavalitsuse üksusele kui avalik-õiguslikule juriidilisele isikule, kes võib otsustada oma õiguspädevuse realiseerimise mõne tema struktuuri kuuluva asutuse kaudu.

Senise tõlgendusega, mille kohaselt hõlmab HOS § 38 lõike 1 esimeses pooles esitatud nii eraõiguslikud kui avalik-õiguslikud juriidilistest isikutest elutähtsa teenuse osutajad, tekib aga suurem probleem niipea, kui analüüsida sama lõike teist poolt. Selles sätestatakse, et elutähtsa teenuse osutajaks võib olla ka §-s 36 loetletud teenust osutav, ettevõtjana tegutsev isik. Ettevõtjana tegutseva isiku termin on järjekordne määratlemata õigusmõiste, kuid lähtudes seni analüüsist võiks esmalt järeldada, et kuivõrd lõike esimese poolega õnnestus hõlmata

⁸⁸ Välja arvatud niinimetatud riigi tuumikfunktsioonide puhul. Vt näiteks RKÜK 3-1-1-86-07, p 8.

⁸⁹ Siseministeerium. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn, 2017. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hos_kasiraamat_veebi.pdf (23.04.2018).

⁹⁰ *Ibid.* Lk 118.

⁹¹ V. Olle. Mõnedest kohaliku omavalitsusega seonduvatest õiguslikest küsimustest. *Juridica* 1997, 6. Lk 278-287.

kõikvõimalikud juriidilistest isikutest elutähtsa teenuse osutajad, on sätte teises pooles silmas peetud kitsalt füüsilisest isikust ettevõtjaid.

Seaduse seletuskirja analüüsidest ilmneb aga, et nii see siiski ei ole. Ettevõtjana tegutsevat isikut käsitlevas osas kasutatakse seletuskirjas hoopis üldnimetajat “ettevõtja”. Samuti kirjeldatakse seal, kus seaduses räägitakse ettevõtjana tegutseva isiku kui elutähtsa teenuse osutaja tegevusest, seletuskirjas aga kõikide eraõiguslike isikute tegevust.⁹² Ka seaduse käsiraamatus esitatu annab küll aimu, et ettevõtjana tegutsevate isikute all on tõepoolest muuhulgas soovitud hõlmata ka füüsilisest isikust ettevõtjaid kui teoreetiliselt elutähtsa teenuse osutaja rolli sattuda võivaid isikud. Teisest küljest nähtub aga, et sellega ettevõtjana tegutsevate isikute terminiga hõlmatud isikute ring ei piirdu.⁹³

Vastuse selle kohta, missugust subjektide ringi on seadusandja HOS § 38 lõike 1 adressaadina tegelikult soovinud näha võib anda aga see, kui võrrelda täna kehtiva elutähtsa teenuse osutaja mõistet avava sätte sõnastust 2017. aasta 1. juulini kehtinud seaduses esitatud elutähtsa teenuse osutaja mõistega. Viimane sisaldus vana seaduse § 37 lõikes 1 ja sätestas, et elutähtsa teenuse osutajaks oli riigi- või kohaliku omavalitsuse asutus või juriidiline isik, kelle pädevusse kuulub elutähtsa teenusena määratletud avaliku halduse ülesande täitmine või § 37 lõikes 2 nimetatud juhul elutähtsat teenust osutav ettevõtjana tegutsev isik. Kuigi varasemas hädaolukorra seaduses esitatud sõnastus tekitab täpselt samasuguseid küsitavusi nagu tänase seaduse käsiraamatus esitatud väide seoses riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse võimalusega elutähtsa teenuse osutaja rollis olla, on sättes tehtud muudatus siiski kõnekas.

Nimelt võib olukorras, kus viide riigi või kohaliku omavalitsuse asutusele on sätte esimesest poolest eemaldatud ja alles jäänud ainult viide juriidilisele isikule, täna kehtivat sätet analüüsidest esmalt tõepoolest jääda mulje, justkui oleks selle esimese poolega soovitud hõlmata nii eraõiguslikke kui ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid. Tõenäoliselt on seadusandja aga vana seaduse sõnastuse kohaselt käsitlenud juriidilise isiku teminit koos sellele eelnenud lauseosaga ehk pidanud “riigi või kohaliku omavalitsuse asutuse või juriidilise isiku” termini all tegelikult silmas kitsalt riigi või kohaliku omavalitsuse asutusi ja avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning termini samasugune ulatus on edasi kandunud ka kehtivasse seadusesse. Sellist tõlgendust toetab nii asjaolu, et juriidilised isikud, mis ei ole avalik-õiguslikud, saavad TsÜS § 24 kohaselt olla ainult eraõiguslikud kui ka tõsiasi, et mõlema seaduse seletuskirjad käsitlevad

⁹² Hädaolukorra seaduse eelnõu 205 SE seletuskiri. Lk 90.

⁹³ Hädaolukorra seaduse käsiraamat, lk 118.

sätte teises pooles, “ettevõtjana tegutseva isiku” termini all kõiki eraõiguslikke juriidilisi isikuid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid. Ka eriseadused, mis HOS § 38 lõikest 2 tulenevalt ettevõtjana tegutsevate isikute elutähtsa teenuse osutajaks kvalifitseerumise tingimusi täpsustavad, puudutavad kõiki eraõiguslikke juriidilisi isikuid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid. Näiteks on ehitusseadustiku § 97 lõike 9 kohaselt elutähtsa teenuse osutajaks iga kohalike teede korrashoiuga tegelev ettevõtja, kes tegutseb vähemalt 10 000 elanikuga kohaliku omavalitsuse üksuse tiheasustusalal.⁹⁴ Selliseks isikuks võib muuhulgas olla nii osaühing, aktsiaselts kui teoreetiliselt ka füüsilisest isikust ettevõtja.

Kokkuvõttes on võimalik järeldada, et seadusandja on HOS § 38 lõike 1 sõnastamisel soovinud sätte kahe erineva poolega hõlmata mitmeid erinevat liiki isikuid, kes kõik võivad potentsiaalselt elutähtsa teenuse osutaja rolli sattuda. Sätte esimeses pooles esitatu ehk juriidilise isiku all, kelle pädevuses on avaliku halduse ülesande täitmine, on tõenäoliselt silmas peetud avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid. Sätte teises pooles kirjeldatud ettevõtjana tegutsevate isikutena on aga mõeldud kõiki eraõiguslikke isikuid, nii füüsilisest isikust ettevõtjaid kui eraõiguslikke juriidilisi isikuid.

Kahtlemata on HOS § 38 lõike 1 ja sellest tulenevalt ka väärtekoosseisu subjektide ringi määratlemine keeruline ja vajaks tõenäoliselt ümberlukkamatu ja lõplikult rahuldava vastuse saamiseks põhjalikku eraldiseisvat uurimist. Käesoleva magistritöö uurimiseset puudutavas osas õnnestus subjektiküsimuses aga vajalikul määral siiski selgust saada. Läbitud mõttekäik võimaldab järeldada, et HOS § 49 lõige 1, mis näeb ette elutähtsa teenuse osutaja karistamise sama seaduse § 38 lõike 3 punktides 1-7 loetletud kohustuste eest, sobib füüsilisest isikust ettevõtja kui elutähtsa teenuse osutaja karistamiseks. Seletuskirjast ei ilmne, kas seadusandja on antud sätte puhul soovinud subjektideringiga hõlmata ka elutähtsa teenuse osutaja juures töötavaid isikuid, mis oleks aga parimal juhul küsitav soov. Näiteks on keeruline ette kujutada elutähtsa teenuse osutaja juures töötava haldusspetsialisti väärtekorras karistamist olukorras, kus ta ei täida temale tsiviilõiguslikust kohustusest, näiteks töölepingust või ametijuhendist tulenevat kohustust toimepidevuse riskianalüüs ja plaan koostada. HOS § 49 lõike 2 puhul tuvastas autor, et see sobib aga kitsalt eraõiguslikust juriidilisest isikust elutähtsa teenuse osutaja karistamiseks.

⁹⁴ Ehitusseadustik. – RT I, 03.03.2017, 2.

Kuigi ilmnes, et nii riik kui ka kohaliku omavalitsuse üksus võivad avalik-õiguslike juriidiliste isikutena vähemalt teoreetiliselt samuti elutähtsa teenuse osutaja rolli sattuda, ei karistata viimaseid karistusseadustiku § 14 lõikest 3 ja väärteomenetluse seadustiku⁹⁵ § 3 lõikest 1 tulenevate põhimõtete kohaselt rikkumiste eest väärteokorras. Teisisõnu on avalik-õiguslike juriidiliste isikute karistamine HOS § 49 alusel välistatud.

2.2.2. Koosseisupärase tegevuse määratlemine

Järgmine probleem, mis HOS §-s 49 sisalduvat karistusnormi analüüsides avaldub, puudutab koosseisule vastava teo täitmiseks vajalike tingimuste määratlemist. Nimelt on võimalik isikut § 49 alusel vastutusele võtta ainult juhul, kui rikutud on mitte mistahes elutähtsa teenuse osutajale hädaolukorra seaduse või selle alusel antud õigusaktidega pandud kohustusi, vaid üksnes neid kohustusi, mis sisalduvad HOS § 38 lõike 3 punktides 1–7. Nagu kirjeldatud käesoleva töö alapeatükis 1.2.2, koosneb HOS § 38 lõikes 3 sisalduv elutähtsa teenuse osutaja kohustuste nimekiri aga kaheksast punktist, millest viimane ja väga oluline, HOS § 49 fookusest välja jääv element viitab muudele õigusaktidest tulenevatele, toimepidevuse tagamiseks teenuseosutajail lasuvatele kohustustele.

Järgnevalt analüüsib autor detailsemalt, missugune tegevus või tegevusetus toob kaasa HOS §-s 49 esitatud koosseisupärase teo ehk HOS § 38 lõike 3 punktidega 1-7 pandud kohustuste rikkumise.

Nagu ülalpool mainitud, väljendub kõige ilmsem erinevus elutähtsa teenuse osutaja kohustuste kui terviku ja karistusnormi koosseisus väljendatu vahel selles, et viimasest on välja jäetud HOS § 38 lõike 3 punktist 8 tulenev teenuseosutaja kohustus täita muid õigusaktides elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks sätestatud kohustusi. See nüanss mängib aga ootamatult olulist rolli ka enamiku koosseisuga hõlmatud ehk HOS § 38 lõike 3 punktides 1-7 sätestatud kohustuste puhul. Näiteks antakse hädaolukorra seaduse alusel kaks olulist rakendusakti: esimene HOS § 37 lõike 2 alusel, mis olulist osa § 38 lõike 3 punktides 1-7 sätestatud kohustusi konkretiseerib ja teine HOS § 39 lõike 5 alusel, millega kehtestatakse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani sisulised nõuded ning kasutuselevõtmise kord. Nendes rakendusaktides sisalduvate kohustuste kui HOS § 38 lõike 3 punkti 8 tähenduses muudest õigusaktidest tulenevate, toimepidevuse tagamiseks sätestatud kohustuste rikkumine aga magistritöö hüpoteesi kohaselt endast HOS § 49 tähenduses koosseisupärast tegu kaasa ei too.

⁹⁵ Väärteomenetluse seadustik. - RT I, 30.12.2017, 22.

HOS § 38 lõike 3 punkt 1 sätestab elutähtsa teenuse osutajale kohustuse koostada teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan ning täpsustab, et seda tuleb teha vastavalt HOS §-des 39 ja 40 sätestatud. Paragrahv 39 koosneb viiest lõikest, millest selgub riskianalüüsi koostamise eesmärk (lõige 1), olulisemad asjaolud, mida riskianalüüs ja plaan sisaldama peavad (lõiked 2 ja 3) ning annab mitmele samas valdkonnas tegutsevale elutähtsa teenuse osutajale võimaluse korraldava asutuse või viimase poolt volitatud asutuse nõusolekul ühise riskianalüüsi ja plaani koostamiseks (lõige 4). Riskianalüüsi ja plaani sisulise kvaliteedi osas on aga oluline roll kõnealuse paragrahvi viiendal lõikel. Nimelt sisaldub HOS § 39 lõikes 5 volitusnorm, mille alusel annab siseminister määruse, millega kehtestatakse riskianalüüsi ja plaani nõuded ning selle koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord.⁹⁶ Just selles määru-ses sätestatakse kõige olulisemad riskianalüüsi ja plaani sisulist kvaliteeti puudutavad küsimused, näiteks selle kohustuslikud struktuuriosad ja teave, mis iga struktuuriosa juures esitada tuleb. Samuti tuleneb määru-sest metoodika, mille alusel teenuseosutajad nende toimepidevust ohustavaid riske, ennetavaid meetmeid ja katkestuste lahendamist planeerivad. Autor on seisukohal, et olukorda, kus teenuseosutaja esitab riskianalüüsi ja plaani, mis ei vasta ülalviidatud määru-sega kehtestatud nõuetele, ei saa HOS § 49 tähenduses koosseisupäraseks teoks pidada. On tõsi, et HOS § 49 lõige 1 viitab § 38 lõike 3 punktidele 1-7 kui elutähtsa teenuse osutaja kohustustele, mille rikkumise eest karistus ette nähtud on ja § 38 lõike 3 punkt 1 omakorda viitab, et riskianalüüs ja plaan tuleb koostada vastavalt §-dele 39 ja 40. Autori seisukoht on, et karistusnormi koosseisule vastava teo saab toimunuks lugeda juhul, kui riskianalüüs ja plaan ei vasta *expressis verbis* §-des 39 ja 40 sätestatud tingimustele, näiteks juhul, kui vastupidiselt § 39 lõikes 2 sätestatud ei ole teenuseosutaja teenusekatkestust põhjustavaid ohte või nende tõenäosust mingilgi kujul analüüsinud. HOS § 39 lõike 5 alusel antud määru-ses sisalduvate nõuete rikkumise pidamine karistusnormis ettenähtud koosseisupäraseks teoks läheks autori hinnangul aga vastuollu KarS § 2 lõikest 1 ja PS § 23 lõikest 1 tuleneva karistusõiguse määratletuse põhimõttega, kuivõrd sellele õigusaktile ei ole viidatud karistusnormis ega ka § 38 lõike 3 punktis 1 kui kohustuse sisu avava sätte juures, mille rikkumisel väärteokoosseis kohaldub.⁹⁷

Teisisõnu tuleb HOS § 39 lõike 5 alusel antavas määru-ses sisalduvaid nõudeid pidada HOS § 38 lõike 3 punkti 8 tähenduses muudeks õigusaktides sätestatud kohustusteks. Praktikas võib kirjeldatud olukord väljenduda selliselt, et HOS § 49 tähenduses ei saa koosseisupäraseks teoks

⁹⁶ Siseministri 21.06.2017 määrus nr 29 „Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord“. – RT I, 28.06.2017, 6.

⁹⁷ RKKKo 3-1-1-23-12, p 8.2

pidada näiteks seda, kui teenuseosutaja esitab korraldavale asutusele dokumendi, mis kannab küll pealkirja “toimepidevuse riskianalüüs ja plaan”, kuid mis § 39 lõike 5 alusel kehtestatud määruks sisalduvatele nõuetele ei vasta. See tähendab, et HOS § 38 lõike 3 punktist 1 tuleneva kohustuse rikkumise saab HOS § 49 tähenduses koosseisupäraseks teoks saab lugeda ainult juhul, kui riskianalüüs ja plaan HOS § 39 lõigetes 2 ja 3 esitatud üldistele ja põhimõttelistele nõuetele ei vasta või kui teenuseosutaja dokumendid vastupidiselt HOS § 40 lõike 1 alusel nõutule toimepidevust korraldavale asutusele üldse esitamata jätab.

HOS § 38 lõike 3 punkt 2 sätestab elutähtsa teenuse osutaja kohustuse rakendada teenuse katkestusi ennetavaid meetmeid teenuse osutamiseks oluliste vahendite dubleerimise, alternatiivsete lahenduste kasutamise, vajalike vahendite varumise ning muu sellise kaudu. Tegemist on elutähtsate teenuste toimepidevuse arengu üldvaates väga olulise ja uuendusliku sättega, mis asetab teenuseosutajaile vastutuse omal kulul, investeringute kaudu teenuse toimepidevusse panustada. Seejuures on märkimisväärne, et täna ei näe seadus ette alust riigi nõutud tasemel toimepidevuse tagamiseks tehtud kulutuste hüvitamiseks.⁹⁸ Sellest tulenevalt on elutähtsa teenuse osutajate kui valdavas osas äritulu teenimisele orienteeritud ettevõtjate omapoolne motivatsioon ja panus elutähtsa infrastruktuuri vastupanuvõime arendamisel väga oluline. Kuigi punkt 2 ise ei viita otseselt ühelegi muule seaduse sättele, tuleneb ka selle kohustuse täpsem, et mitte öelda tegelik sisu teisest õigusaktist. Selleks on korraldava asutuse poolt HOS § 37 lõike 2 alusel kehtestatav määrus, millega luuakse muuhulgas nõuded selle kohta, missugusel minimaalsel tasemel peab teenuseosutaja suutma kriiside korral teenust osutada ning missuguseid meetmeid tuleb rakendada, et võimalikke teenuse katkestusi ennetada.

Näiteks saab HOS § 37 lõike 2 alusel antava, niinimetatud toimepidevuse määruks kehtestada nõude, mille kohaselt peab teenuseosutaja teatud aja vältel pärast laiaulatuslikku elektrivarustuse või muu elutähtsa teenuse katkestust suutma teatud tasemel autonoomselt teenust edasi osutada. See võib aga ettevõtja jaoks tähendada vajadust soetada autonoomne energiaallikas, investeerida selle paigaldamisesse ning soetada allika käitamiseks vajalik kütusevaru. Siin tuleb aga meele pidada, et HOS § 49 alusel on karistatav teenuseosutaja poolt ainult HOS § 38 lõike 3 punktides 1-7 loetletud kohustuste rikkumine. Kuna kohustus täita muid toimepidevuse tagamiseks sätestatud kohustusi tuleneb sama lõike punktist 8, ei ole võimalik näiteks olukorda, kus elutähtsa teenuse osutajaks kvalifitseeruv vedelkütusega

⁹⁸ Vt. ka hädaolukorra seaduse käsiraamat, lk 121.

varustaja vastavat majandus- ja taristuministri kehtestatud toimepidevuse nõuete määrusest tulenevat minimaalset autonoomse elektrivarustuse tagamise nõuet ei täida, karistusnormi tähenduses koosseisupäraseks teoks pidada. Koosseisupärane tegu on seega kõnealuse kohustuse puhul HOS § 49 tähenduses aset leidnud ainult juhul, kui teenuseosutaja ei ole mitte ühtegi teenuse katkestust ennetavat meetet rakendanud, mis aga kõige laiemas tähenduses võib seisneda ka väga lihtsates tegevustes, näiteks suitsuandurite paigaldamises.

HOS § 38 lõike 3 punkti 3 kohaselt peab elutähtsa teenuse osutaja tagama hädaolukorra või muu sarnase olukorra ajal teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime. Ka selle kohustuse täpsem sisu tuleneb korraldava asutuse poolt HOS § 37 lõike 2 alusel antavast määrusest. Täpsemalt näeb HOS § 37 lõike 3 punkt 4 ette, et määrusega sätestatakse elutähtsa teenuse katkestuse lubatud aeg, elutähtsa teenuse taastamise korraldus ja vajadusel ka taastamise prioriteedid. Seegi kohustus tähendab teenuseosutaja jaoks praktikas tõenäoliselt vajadust teha investeeringuid, näiteks juhul, kui korraldava asutuse poolt nõutud katkestuse lubatud aeg on nii lühike, et nõuab reageerimisvõime parandamiseks täiendava tööjõu palkamist või operatiivressursi ümberpaigutamist. Kuna sellegi kohustuse täpne sisu tuleb HOS § 37 lõike 2 alusel antavast korraldava asutuse määrusest, ei saa siingi määruse nõuete vastu eksimist pidada HOS § 49 tähenduses koosseisupäraseks teoks. Viimane tuleks kõne alla ainult juhul, kui teenuseosutaja § 38 lõike 3 punktis 3 üldsõnaliselt kirjeldatud järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime loomise nimel jällegi täielikult passiivseks jääks. Nagu eelmisegi kohustuse juures kirjeldatud, on praktikas on küsimus sellest, kuidas mõisteid “järjepidev” ja “kiire” selles kontekstis sisustada, tõenäoliselt vastakaid arvamusi tekitav küsimus.

HOS § 38 lõike 3 punkti 4 kohaselt peab teenuseosutaja korraldavat asutust teenuse katkestusest, katkestuse ohust või toimepidevust oluliselt häirivast sündmusest viivitamatult teavitama. Kõnealuse kohustuse täitmist või täitmatajätmist saab aga hinnata ainult retrospektiivis ehk juhul, kui katkestus, häire või selle oht on juba aset leidnud. Ka selle kohustuse puhul kehtestab korraldav asutus HOS § 37 lõike 2 alusel määrusega olulisi täpsustusi ehk korralduse, millele vastavalt teenuseosutaja sellistest sündmustest toimepidevust korraldavat asutust teavitama peab. Kuivõrd kõnealuses määruses esitatud nõuded jäävad aga analoogselt kahe ülalkirjeldatud kohustusega HOS § 49 koosseisupäraste tingimuste piirest välja, piisab teenuseosutajal praktikas karistuse vältimiseks tõenäoliselt mistahes kujul korraldava asutuse teavitamisest. Ka selle kohustuse puhul oleks vaidluse puhkemisel tõenäoliselt üheks tuumküsimuseks selgeks teha, millisest hetkest arvestatakse, et teavitus ei olnud enam viivitamatu – asjaolu, mille korraldav asutus § 37 lõike 2 alusel antavas määruses

konkreetsete ajaühikute abil määratleda saab, kuid mida HOS § 49 kontekstis arvesse võtta ei saa.

HOS § 38 lõike 3 punkti 5 kohaselt peab teenuseosutaja osalema hädaolukorra lahendamises hädaolukorra lahendamise plaani kohaselt. Hädaolukorra lahendamise plaan on HOS § 15 lõikest 2 tulenevalt koostöökokkulepe, milles hädaolukorra lahendamist juhtiv asutus⁹⁹ ja hädaolukorra lahendamisse kaasatud asutus või isik lepivad kokku hädaolukorra lahendamise korralduses. Erinevalt neljast siiani analüüsitud kohustusest ei ole seadusandja näinud ette võimalust selle kohustuse sisu täpsustada mitte määruse, vaid hädaolukorra lahendamise plaani kui lepinguga. Hädaolukorra lahendamise plaan võib olenevalt selle osapooltest ja sisust olla kolme tüüpi leping. Kui plaani koostamises osalevad osalevad vaid haldusorganid, on tegemist haldusesisese koostöökokkuleppega. Kui plaani üks osapool on eraõiguslik isik, võib aga tegemist olla, olenevalt plaani sisust, nii tsiviil- kui halduslepinguga – viimast näiteks juhul, kui eraõiguslikule isikule antakse üle avaliku võimu volitusi.¹⁰⁰ See loob aga kurioosse olukorra, kus abstraktsete haldus- või tsiviillepinguliste kohustuste rikkumise eest oleks justkui võimalik eraõiguslikust isikust teenuseosutajat väärteokorras karistada.

On tõsi, et lepinguliste kohustuste rikkumisest tulenev väärteovastutus ei ole õiguses küll täielikult tundmatu konstruktsioon. Näiteks näeb ühistranspordiseaduse § 85 ette isikute karistamise piletitä sõidu eest ühissõidukis.¹⁰¹ Piletitä sõit kujutab endast aga sõitja poolt tema ja vedaja vahelise lepingu rikkumist. Siiski on ÜTS § 85 puhul koosseisupärane tegu kui piletitä sõit *expressis verbis* väärteokoosseisus avatud. HOS § 38 lõikes 3 kirjeldatud kujul on hädaolukorra lahendamise plaani järgimise kohustus aga väga abstraktne – HOS § 49 ega ükski muu seaduse säte ei too välja konkreetseid hädaolukorra plaanis sisalduvaid kohustusi, mille rikkumise eest isiku karistamine vajalik oleks, vaid jätab vastavate kohustuste sisu kindlaksmääramise täielikult lepingu osapoolte hooleks. Sellest tulenevalt leiab autor, et kuigi HOS § 38 lõike 3 punktis 5 sisaldub viide hädaolukorra lahendamise plaanile ja formaalselt võib viimases kokkulepitu vastu eksimine HOS § 49 tähenduses koosseisupäraseks teoks kvalifitseeruda, eksitaks sellises olukorras väärteokoosseisu rakendamisel KarS § 2 lõikest 1 ja PS § 23 lõikest 1 tuleneva karistusõiguse määratletuse põhimõtte vastu, kuivõrd eraõiguslik isik ja korraldav asutus saaksid sisuliselt omavahel HOS § 49 mõttes koosseisupäraste tegude sisus

⁹⁹ Elutähtsa teenuse katkestusest põhjustatud hädaolukorra lahendamist juhib HOS § 14 lõike 1 punktist 2 tulenevalt elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus.

¹⁰⁰ Hädaolukorra seaduse käsiraamat, lk 58.

¹⁰¹ Ühistranspordiseadus. – RT I, 22.01.2018, 15.

kokku leppida.¹⁰² Koosseisupärase teo tingimused viidaks seega seaduse asemel lepingusse, mille rikkumise puhuks on seadusandja aga ette näinud sootuks erinevad õiguskaitsevahendid. Riikliku sunniga pooltevahelisest lepingust tulenevate, seaduses konkreetselt süütegudena määratlemata kohustuste rikkumisse aga autori hinnangul valimatult sekkuma ei peaks.

HOS § 38 lõike 3 punkti 6 kohaselt peab teenuseosutaja andma elutähtsa teenuse toimepidevust korraldavale asutusele või viimase poolt määratud asutusele nõudmisel teavet elutähtsa teenuse osutamise kohta. Tegemist on esimesega elutähtsa teenuse osutaja kohustustest, mille puhul HOS § 49 koosseisupärase tegevuse toimumine eelnevatest vähem probleeme tekitab. Kui korraldavale asutusele elutähtsa teenuse osutamise kohta nõudmisel infot ei väljastata, saab HOS §-st 49 tuleneva koosseisupärase teo toimunuks lugeda. Tuleb siiski rõhutada, et korraldaval asutusel tuleb teabe nõudmisel arvestada mõistlikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetega ning hoiduda ebamõistlikult sagedast või liiga ulatuslikust teabe nõudmisest. Samuti tuleb arvestada, et kuivõrd teenuseosutaja esmane ülesanne on siiski teenuse osutamine, tuleb korraldaval asutusel lähtuda ka mõistliku aja põhimõttest.

HOS § 38 lõike 3 punkti 7 kohaselt peab teenuseosutaja korraldama teenuse toimepidevuse kontrollimiseks vähemalt üks kord kahe aasta jooksul õppusi. Sarnaselt punktis 6 toodule on siingi tegemist eelnevatega võrreldes vähemprobleemse kohustusega. Juhul, kui teenuseosutaja ei ole kahe aasta jooksul vähemalt korra mitte ühtegi toimepidevuse kontrollimisele suunatud õppust korraldanud, on koosseis täidetud. Praktikast on kõnealuse kohustuse täitmise või täitmatajätmise hindamisel saanud teataval määral problemaatiliseks toimepidevuse kontrollimisele suunatud õppuse mõiste sisustamine. Nimelt on mõned teenuseosutajad viidanud tavapärastele tuletõrjeõppustele kui selle kohustuse raames tegutsemisele. Kuigi konkreetseid nõudeid õppuste korraldamisele esitatud ei ole ja ei saa väita, et tulekahju korral efektiivne tegutsemine teenuse toimepidevust ei mõjuta, täidab kõnealune nõue siiski mõnevõrra erinevat eesmärki.

Kokkuvõttes saab HOS §-s 49 esitatud karistusnormi kohta järeldada, et koosseisupärase teo toimunuks lugemine ehk HOS § 38 lõike 3 punktides 1-7 loetletud kohustuste rikkumise fikseerimine on väga probleemne tervelt viie kohustuse puhul seitsmest. Üks olulisematest järeldustest ongi siinjuures, et nii karistus- kui kohustavate normide tänane sõnastus ei võimalda muudest õigusaktidest tulenevate kohustustega mitteametlikult tõttu lugeda HOS § 49

¹⁰² RKÜKo 3-4-1-16-10, p 48 jj.

tähtsuses koosseisupäraseks teoks kohustuste kvalitatiivseid rikkumisi. Ühel juhul ehk HOS § 38 lõike 3 punktis 5 esitatud kohustuse rikkumise puhul oleks väärtekoosseisu rakendamine, vaatamata koosseisupärase teo formaalsele toimumisele, aga autori hinnangul vastuolus KarS § 2 lõikest 1 ja PS § 23 lõikest 1 tuleneva karistusõiguse määratletuse põhimõttega.

2.3. Riiklik järelevalve kui alternatiivne mõjutusvahend

Kui eelmises alapeatükis läbitud analüüsi põhjal võib näida, et valdavas osas saab elutähtsa teenuse osutaja hädaolukorra seadusest tulenevaid kohustusi väärtekoosseisu kitsa iseloomu tõttu pigem deklaratiivseks pidada, siis selline hinnang siiski tõele ei vastaks. Nimelt näeb hädaolukorra seadus lisaks väärtetavastutusele ette ka riikliku järelevalve mehhanismi, mille rakendamise võimalused on oluliselt ulatuslikumad kui HOS § 49 puhul.

Riiklik järelevalve on korrakaitseaduse § 2 lõike 4 kohaselt korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine.¹⁰³ Riikliku järelevalve ja haldusjärelevalve eristamine on Eesti õiguskorras võrdlemisi uus nähtus. Kuni 2014. aasta 30. juunini kehtinud Vabariigi Valitsuse seadus koondas mõlema järelevalveligi sisu riikliku järelevalve termini alla, jättes selle sisu seejuures täpselt defineerimata. Sellisel kujul praktiseeritud avalikku ja erasektorit mitteeristavat järelevalvet on õiguskirjanduses peetud ka nõukogude ajast pärineva üldise prokurörijärelevalve mudeli edasiarenduseks.¹⁰⁴ Peamine erinevus riikliku- ja haldusjärelevalve vahel seisneb asjaolus, et kui viimane on avaliku võimu sisene kontrollimehhanism, siis riikliku järelevalve subjektid on haldusevälised isikud. Nagu käesoleva peatüki sissejuhatavas osas kirjeldatud, keskendub autor riiklikule järelevalvele, kuna peaaegu kõik elutähtsa teenuse osutajad on eraõiguslikud isikud ja haldusjärelevalvega seonduvad küsimused tekitavad mahuka, eraldi analüüsi vajava probleemide ringi.¹⁰⁵

Hädaolukorra seadusest tulenevate kohustuste täitmise üle riikliku järelevalve teostajad määratleb hädaolukorra seaduse HOS § 45, mille lõike 1 punkti 3 alusel teostab riiklikku järelevalvet HOS §-de 38–40 ning § 37 lõike 2 ja § 39 lõike 5 alusel kehtestatud määruste täitmise üle elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus või tema poolt § 37 lõike 5 alusel määratud asutus. Finantsjärelevalve subjektide ehk pankade suhtes on riikliku järelevalve

¹⁰³ Korrakaitseadus. – RT I, 02.12.2016, 6.

¹⁰⁴ N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. Juridica 6, 2016, lk 383.

¹⁰⁵ Elutähtsa teenuse osutaja üle kohaldatava haldusjärelevalve problemaatikat on lähemalt käsitletud käesoleva töö leheküljel 33.

pädevusega asutuseks Finantsinspeksioon. Riikliku järelevalve subjektiks on üllaloetletud sätetest tulenevate kohustuste kandjad ehk elutähtsa teenuse osutajad kui korrakaitseaduse tähenduses avaliku korra eest vastutavad isikud.¹⁰⁶

2.3.1. Riikliku järelevalve ulatus

Kui väärtokoosseisu analüüsidet sai ühe läbiva probleemina tuvastatud asjaolu, et see ei võimaldanud kvalitatiivset hinnangu põhjal otsustada, kas teenuseosutaja on temal lasuvaid kohustusi rikkunud või mitte, siis riikliku järelevalve ulatus on märkimisväärselt laiem. Kui karistussätte kohaldamine on võimalik ainult HOS § 38 lõike 3 punktides 1-7 kehtestatud kohustuste rikkumisel, siis riikliku järelevalve HOS § 45 lõike 1 punktist 3 tuleneva ulatuse raames on võimalik hinnata, kas ettevõtja on käitunud vastavalt §-des 38–40 tervikuna sätestatud ning täitnud ka HOS § 39 lõike 5 ja § 37 lõike 2 alusel kehtestavatest ehk niinimetatud riskianalüüsi ja plaani nõuete ning toimepidevuse nõuete määrustest tulenevaid kohustusi.

HOS § 38 lõike 3 punktist 1 tuleneva riskianalüüsi ja plaani koostamise kohustuse juures oli väärtokoosseisu puhul probleemiks asjaolu, et see ei võimaldanud koosseisupäraseks teoks pidada olukorda, kus teenuseosutaja ei võta dokumentide koostamisel arvesse HOS § 39 lõike 5 alusel kehtestatavat määrust, millest tulenevad riskianalüüsi ja plaani sisulise kvaliteedi tagamiseks olulised nõuded ning meetodika. Kuivõrd riikliku järelevalve ulatus on karistusnormist oluliselt laiem ja hõlmab ka § 39 lõike 5 alusel antava määruse täitmise kontrolli, võimaldab riiklik järelevalve kontrollida ka seda, kas teenuseosutaja on lisaks HOS § 38 lõike 3 punktis 1 sätestatud üldsõnalisele kohustusele järginud ka määrusest tulenevaid nõudeid, näiteks lähtunud riskianalüüsis ohtude hindamisel määruse § 9 lõike 1 alusel korraldava asutuse poolt etteantud ohtude nimekirjast.

HOS § 38 lõike 3 punktides 2 ja 3 tulenevate kohustuste puhul, mis sätestavad vastavalt teenuseosutaja kohustuse rakendada katkestusi ennetavaid meetmeid ja tagada teenuse järjepidev toimimine ja kiire taastamise võime, oli väärtokoosseisu edukat rakendamist takistavaks asjaoluks see, et nimetatud kohustuste üksikasjalik sisu tuleneb HOS § 37 lõike 2 alusel kehtestatavast määrusest. Riikliku järelevalve raames saab aga kontrollida ka HOS § 37 lõike 2 alusel kehtestatud määrusest tulenevate nõuete täitmist. Ka HOS § 38 lõike 3 punktist 4 tulenevat teavitamiskohustuse täitmist on võimalik riikliku järelevalve raames efektiivsemalt

¹⁰⁶ Kuivõrd haldusjärelevalve on analüüsi fookusest välistatud, peab autor siin silmas eraõiguslikke juriidilisi isikuid ja füüsilisest isikust ettevõtjaid.

kontrollida, kuivõrd sellegi täpne kord sätestatakse samas, HOS § 37 lõike 2 alusel antavas määruis. Teisisõnu, kui v  rteokoosseisu puhul taandus küsimus sellele, kas teenuseosutaja on üleüldse teenuse katkestusest, selle ohust või muust toimepidevust häirivast sündmusest korraldavast asutust teavitanud, siis riikliku järelevalve raames saab kontrollida, kas teenuseosutaja on seda teinud HOS § 37 lõike 2 alusel kehtestatud määrusega ettenähtud korras.

HOS § 38 lõike 3 punkt 5 oli karistusnormi kohaldamise võimalikkuse küsimuses probleemne säte, kuivõrd hädaolukorra lahendamise plaan, milles kokkulepitu eiramise eest see karistada võimaldas, kujutab endast pooltevahelist lepingut. See kohustus on paraku probleemne ka riikliku järelevalve kontekstis. Juhul, kui hädaolukorra lahendamise plaan kujutab endast halduslepingut ehk selle alusel antakse haldusev  lisele isikule üle avaliku võimu volitusi või reguleeritakse kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õiguseid, võib selles sisalduvate kohustuste kontrollimisel HKTS § 10 punktide 5 ja 9 kohaselt rääkida haldusj  relevalvest.¹⁰⁷ õiguskirjanduses on küll rõhutatud, et haldusorgan, antud juhul plaani koostamist juhtiv asutus, ei tohiks halduslepingu ja eraõigusliku lepingu vahel valimist üle tähtsustada, kuid teisest küljest sõltub sellest valikust nii lepingus sisalduvate kohustuste täitmise üle järelevalve teostamise kord kui ka võimaliku vaidluse puhul valitav kohtutee.¹⁰⁸ Nii on autori hinnangul tsiviilõigusliku lepingu kui eraõiguslikke õigussuhteid reguleeriva kokkuleppe puhul nii haldus- kui riikliku järelevalve kohaldamine välistatud, kuna haldusv  line isik ei täida selle alusel haldusülesandeid. Sellest tulenevalt on autor seisukohal, et HOS § 38 lõike 3 punktist 5 tuleneva kohustuse ehk hädaolukorra lahendamise plaanis sätestatud kohustuse rikkumisel ei saa reeglina kohaldada kumbagi – ei HOS §-s 49 sisalduvat karistusnormi ega ka riiklikku järelevalvet.

HOS § 38 lõike 3 punktides 6 ja 7 sätestatud, korraldavale asutusele teabe v  ljustamise ja regulaarse õppuste korraldamise kohustuste hüpoteetilist rikkumist analüüsides selgus, et karistusnormi koosseisupärase teo tuvastamisega seoses neist muude kohustuste puhul tuvastatuga võrreldavaid, märkimisväärseid probleeme ei tulene. Paralleelselt on nende kohustuste täitmise üle võimalik ka riikliku järelevalve teostamine. Täiendavalt on erinevalt karistusnormist riikliku järelevalve ulatuses ka HOS § 38 lõike 3 punkt 8, mis sätestas

¹⁰⁷ RKHKo 3-3-1-64-03, p 12.

¹⁰⁸ L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus, 2010. Lk 6-7. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/anal   ysid/2010/halduslepingu_anal   ys_l_kanger_keeleteoimetatud.pdf (23.04.2018).

teenuseosutajaile kohustuse täita muid õigusaktides elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks sätestatud kohustusi.

2.3.2. Sunniraha kui karistuselaadne haldussunnivahend

Meetmed, mille abil riikliku järelevalve menetlust läbi viiakse, jagunevad korrakaitseseaduse alusel üld- ja erimeetmeteks. Seejuures tuleneb riikliku järelevalve üldmeetmete kasutamise õigus otse korrakaitseseadusest, erimeetmete kasutamise võimalust tuleb seadusandjal aga igakordselt eriseadustes ette näha ja põhjendada.¹⁰⁹ Vaatamata üldmeetmete paiknemisele korrakaitseseaduses kui üldseaduses, tuleb korrakaitseorganil iga meetme rakendamisel veenduda, et järgitud oleks kõiki õiguspärasuse nõudeid, sealhulgas nii pädevus-, menetlus- kui formaalsusnõudeid.¹¹⁰

Olemuselt on väärtekaristusele kõige sarnasem riikliku järelevalve meede KorS §-s 28 sätestatud üldmeede ehk ettekirjutuse täitmatajätmisele järgneva sunniraha kui haldussunnivahendi kohaldamine. Kõnealuse paragrahvi lõige 1 näeb ette, et ohu või korrarikkumise korral on pädeval korrakaitseorganil õigus panna avaliku korra eest vastutavale isikule ettekirjutusega ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise kohustus ning hoiatada teda selle täitmatajätmisel asendustäitmise või sunniraha rakendamise kui haldussunnivahendite kohaldamise eest. Hädaolukorra seaduse alusel ja elutähtsate teenuste kontekstis esineks selline olukord juhul, kui korraldav asutus tuvastab, et teenuseosutaja rikub temale HOS §-dest 38–40, § 39 lõike 5 või § 37 lõike 2 alusel kehtestatud määrustest tulenevaid kohustusi.

Sunniraha on asendustäitmise ja sunnirahaseaduse § 10 lõike 1 kohaselt haldussunnivahend, mis seisneb kindlaks määratud ja adressaadile tasumiseks kohustusliku rahasumma kehtestamises, juhul kui viimane temale ettekirjutusega pandud kohustust hoiatuses märgitud tähtaja jooksul ei täida.¹¹¹ Sunniraha rakendamine on tulenevalt KorS § 23 lõikest 4 võimalik igakordse ülemmääraga kuni 9600 eurot, kui eriseaduses teisiti ei ole sätestatud. Hädaolukorra seadus kui antud juhul eriseadus on sunniraha rakendamise ülemmäära piiranud, nähes selle igakordseks ülemmääraks ette 2000 eurot.

¹⁰⁹ *Ibid.* Lk 89.

¹¹⁰ M. Laaring, S. Pars jt. Korrakaitseseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Sisekaitseakadeemia 2017, lk 76-77.

¹¹¹ Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.

Nii HOS §-st 47, KorS § 23 lõikest 4 kui ka ATSS § 10 lõikest 1 tuleneb, et sunniraha rakendamisele peavad eelnema ettekirjutus ja sunniraha rakendamise hoiatus. ATSS § 7 lõige 2 täpsustab seejuures, et hoiatus võib kas sisalduda ettekirjutuse sisus või olla tehtud eraldi teatena. Teisisõnu võib korraldav asutus juhul, kui elutähtsa teenuse osutaja jätab mõne temale HOS §-dest 38–40 tuleneva, § 37 lõike 2 või § 39 lõike 5 alusel antud määrusega pandud kohustustest täitmata, teha teenuseosutajale ATSS § 4 tähenduses ettekirjutuse ehk anda haldusakt kohustuse nõuetekohaseks täitmiseks. Hoiatuses peavad ATSS § 7 kohaselt muuhulgas sisalduma nii kuupäev, milleni on hoiatuse saajal aega ettekirjutus vabatahtlikult täita kui ka sunniraha summa, mida ettekirjutuse täitmata jätmisel rakendatakse. Kui teenuseosutaja kohustust sellele vaatamata ei täida ning kõik formaalsed ja sisulised sunniraha rakendamise eeldused on täidetud, võib elutähtsa teenuse toimepidevust korraldav asutus kui korrakaitseaduse tähenduses pädev korrakaitseorgan rakendada teenuseosutaja suhtes kuni 2000 euro suuruse ülemmääraga sunniraha. Seejuures on oluline, et kui väärteokaristust on PS § 23 lõikest 3 tuleneva *ne bis in idem* põhimõtte kohaselt võimalik ühe teenuseosutaja vastu rakendada ühekordselt, siis sunniraha rakendamisel sellist piirangut ei ole, sunniraha rakendamine on võimalik korduvalt, kuid lähtuda tuleb eelkõige mõistlikkuse ja proportsionaalsuse põhimõtetest.¹¹²

Siiski tuleb sunniraha kui võimaliku väärteokaristuse alternatiivi vaatlemisel meeles pidada, et esimese puhul on tegemist haldussunnivahendiga, mida kohaldatakse riikliku järelevalve raames. Riiklik järelevalve on oma olemuselt mitte karistamisele suunatud, vaid ohu ennetamisele, selle väljaselgitamisele ja tõrjumisele ning korrarikkumiste kõrvaldamisele suunatud menetlus.¹¹³ Seega tuleb haldussunni ja väärteokaristuse vahel valimisel küsida, mis on hädaolukorra seadusest tulenevate kohustuste kontekstis olulisim riikliku sunniga taotletav eesmärk – kas selleks on teenuseosutaja karistamine või motiveerimine rikutud kohustuse nõuetekohaseks täitmiseks. Arvestades seda, et elutähtsate teenuste toimepidevus on üks osa Eesti sisejulgeolekust kui tervikust, on autori hinnangul ühe või teise isiku karistusregistrisse kandmisest kindlasti olulisem, et riigi elutähtsa infrastruktuuri vastupanuvõimet otseselt mõjutavad kohustused täidetud saaks. Seejuures ei saa rääkida karistusnormi eripreventiivsest

¹¹² *Ne bis in idem* põhimõtte kohta vt ka: Õiguskantsleri seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta. Topeltkaristamise keelu põhimõtte kiiruskaameratrahvidega seoses. 19. November 2012, p 34. Kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_topeltkaristamise_keelu_pohimote_kiiruskaameratrahvidega_seoses.pdf (23.04.2018).

¹¹³ M. Laaring, S. Pars jt. Korrakaitseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Sisekaitseakadeemia 2017, lk 13.

mõjust kui seda eesmärki karistusnormi puhul teenivast asjaolust – olukorras, kus valdav osa elutähtsa teenuse osutajaist on suurettevõtted, ei ole autori hinnangul usutav, et ühekordne ja maksimaalselt 20 000 euro suurune rahatrahv seda eesmärki täidaks.¹¹⁴ Selle kasuks kõneleb ka varasem hädaolukorra seaduse rakendamise praktika, mille kohaselt ei ole teenuseosutajad neile esitatud nõuetest suures osas kinni pidanud, kusjuures ei tänases ega varasemas hädaolukorra seaduses sisaldunud väärteokoosseisu ei ole nende suhtes kunagi rakendatud.¹¹⁵

Sootak on märkinud, et haldussund on võrreldes väärteovastutusega Eesti õiguses alarakendatud seisus.¹¹⁶ 2013. aastal sisaldas haldussunnivahendite kasutamise võimalus 128 seaduses, millest 100 sisaldasid paralleelselt ka väärteokaristuse kohaldamise võimalust. Sellest nähtub, et väärteovastutuse ja haldussunni omavahelist piiritlemist ei ole Eestis lõpuni lahendatud.¹¹⁷ Samal ajal tuleb arvestada ka väärteomenetluse seadustiku §-st 3¹ tuleneva legaliteedi- ehk kohustuslikkuse põhimõttega, mille tõttu ülalkirjeldatud riigi sunnimehhanismide vaheline valikuvõimalus mõnel juhul ära langeda võib.

Hädaolukorra seaduses ja selle alusel antud õigusaktides sisalduvate, elutähtsa teenuse toimepidevuse huvides oluliste kohustuste puhul tuleb aga meeles pidada, et nagu tuvastatud käesoleva töö alapeatükis 2.2.2, on kohustuste rikkumiste HOS §-s 49 sisalduva väärteokoosseisu tähenduses koosseisupäraseks teoks pidamine valdava osa kohustuste puhul parimal juhul väga keeruline. Samas alapeatükis ilmnes ka asjaolu, et toimepidevuse tagamise seisukohalt kõige olulisemate kohustuste, eelkõige HOS § 38 lõike 3 punktides 2 ja 3 sätestatu puhul, tuleneb nende tegelik sisu hoopis HOS § 37 lõike 2 alusel antavast määrusest, milles sisalduvate nõuete rikkumine aga väärteokoosseisu ulatusest välja jääb.

¹¹⁴ Näiteks selgub 2016. aasta majandusaasta aruannetest, et AS Circle K Eesti kui vedelkütusega varustamise valdkonnas elutähtsa teenuse osutaja ja Elisa Eesti AS kui sideteenuste valdkonnas elutähtsa teenuse osutaja ärikasumid olid vastavalt ligi 11,5 miljonit eurot ja 21,5 miljonit eurot.

¹¹⁵ Autor tugineb Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimisosakonna õigus- ja sisunõunikelt päritud teabele.

¹¹⁶ J. Sootak. Karistusõiguse revisjon kuriteo-, väärteo- ja haldusõiguse piirimail. *Juridica* 4, 2013. Lk 247.

¹¹⁷ *Ibid.*

3. VÄÄRTEOKOOSSEISUST LOOBUMINE KUI HÄDAOLUKORRA SEADUSE VÕIMALIK ARENGUSUUND

3.1. Väärteokoosseisust loobumisega kaasnevad võimalikud positiivsed mõjud

3.1.1. Õigusruumi korrastav mõju

Käesoleva magistritöö teises peatükis läbitud analüüsist nähtus, et kehtiva hädaolukorra seaduse §-s 49 sisalduval väärteokoosseis on mõnevõrra probleemne. Lisaks mõningasele ebaselgusele koosseisu subjektideringi osas on keeruline kujutada ette eluliselt usutavat stsenaariumit, mille puhul saaks enamiku HOS § 38 lõike 3 punktides 1-7 sätestatud kohustuste sisulisi rikkumisi ka karistusnormi tähenduses koosseisupäraseks teoks pidada.

Isegi juhul, kui vaadelda teoreetilist olukorda, kus kohustuse kvalitatiivset rikkumist on võimalik HOS § 49 tähenduses koosseisupäraseks teoks pidada, on küsitav, kas teenuseosutaja karistamine teeniks riigi huve parimal võimalikul viisil. Tervikuna on elutähtsate teenuste regulatsiooni eesmärk elutähtsate teenuste toimepidevuse edendamine.¹¹⁸ Seega on ühest küljest selge, et riik ei saa jääda passiivseks, kui mõni võtmetähtsusega teenuseosutaja temale esitatud nõudeid ei täida. Teisest küljest ilmnes aga eelmisest peatükist, et oluliselt efektiivsemalt kui karistamise abil, on võimalik elutähtsa teenuse osutajaid mõjutada ja motiveerida riikliku järelevalve raames. Riiklik järelevalve sobib oma olemuselt karistamisest enam ka elutähtsate teenuste regulatsiooni eesmärki kui tervikut teenima, olles suunatud korrarikkumise kõrvaldamisele ja teenuseosutaja käitumise korrigeerimisele selliselt, et see vastaks õiguskorraga ettenähtud viisile. Väärteokoosseis kannab aga valdavalt sanktsioneerivat eesmärki. Riiklik järelevalve võimaldab karistamise ja sellega potentsiaalselt kaasneva trotsi tekitamise asemel kasutada leebemaid, kuid potentsiaalselt mõjuvamaid meetmeid. Näiteks juhul, kui ettevõtjal ei ole majanduslike raskuste tõttu võimalik teatud teenusekatkestust ennetavaid meetmeid rakendada, saab riikliku järelevalve raames seda arvesse võtta ning anda ettekirjutusega mõistliku aja, mille vältel nõutud meetmeid rakendada tuleks.

Rõhutamata ei saa jätta, et HOS §-s 49 sisalduvat väärteokoosseisu ei ole praktikas kordagi rakendatud. Sellele võiks küll vastu väita, et see on ootuspärane, kuivõrd uus hädaolukorra seadus on kehtinud veel vähem kui aasta, omades seaduse jõudu alates 2017. aasta 1. juulist. Meeles tuleb aga pidada sedagi, et praktiliselt analoogne väärteokoosseis sisaldus ka eelmises hädaolukorra seaduses, mis kehtis juba alates 2009. aastast ja sedagi ei rakendatud praktikas

¹¹⁸ Hädaolukorra seaduse eelnõu 205 SE seletuskiri. Lk 23.

kordagi. Asjaolu, et karistusnormi ei ole seaduse kehtivusaja jooksul kordagi rakendatud, ei saa üksi veel siiski koosseisu ebaotstarbekuse tunnuseks pidada. Põhimõtteliselt võib see tähendada ka seda, et kõnealune säte täidab üliefektiivselt preventiivset eesmärki, tuues kaasa olukorra, kus selle subjektid kui seadusest tulenevatele kohustustele allutatud teenuseosutajad hoiduvad nii hoolikalt oma kohustuste rikkumisest, et koosseisupäraseid tingimusi ei olegi kunagi praktikas täidetud. Paraku ei pea see aga paika, kuivõrd mitmed elutähtsa teenuse osutajad on neile seadusest tulenevaid kohustusi tänini ignoreerinud, jäädes seejuures vaatamata koosseisupärase teo sooritamisele vaatamata karistusele. Näiteks sisaldub nii täna kehtivas kui varasemas seaduses teenuseosutajaile nõue koostada toimepidevuse riskianalüüs ja plaan – kohustus, mida ei ole Siseministeeriumi andmetel kordagi täitnud ligi 20% kõigist elutähtsa teenuse osutajaist.¹¹⁹

Eelnevast nähtub teisisõnu, et tegemist on väärtekoosseisuga, mille rakendamine on selle kitsa ulatuse tõttu vähetõenäoline ning nii seda kui sellele eelnenud seaduses sisaldunud analoogset koosseisu ei ole rakendatud isegi juhtudel, kus see tegelikult võimalik oleks. Samuti nähtub siit, et väärtekoosseisu olemasolu ei ole mõjutanud selle subjekte oma kohustuste rikkumisest hoiduma. Eeltoodut arvesse võttes võiks ühe elutähtsa infrastruktuuri toimepidevuse süsteemi võimaliku arengusuunana näha väärtekoosseisu muutmist selliselt, et selle rakendamine praktikas tänasest efektiivsemalt võimalik oleks. Teise suunana, mis autori arvates aga kriisireguleerimise süsteemi huve tervikuna paremini teeniks, võiks pidada HOS §-s 49 sisalduvast kui potentsiaalselt mittevajalikust või isegi ülekriminaliseerimise tunnuseks kvalifitseeruvast karistusnormist loobumist.¹²⁰

Sootaki järgi tuleb väärtekoosseisu pidada üleliigseks juhul, kui see on ette nähtud olukorraks, kus isik on küll oma kohustust rikkunud, kuid sellega ei ole kaasnenud ohtu või kahju õigushüvele ja rikkumist on võimalik kõrvaldada.¹²¹ Kuigi võiks vaielda selle üle, kas elutähtsa teenuse osutaja kohustuse rikkumist võiks *ipso facto* avalikkuse õigushüvedele põhjustatud ohuks pidada, on autor seisukohal, et selline tõlgendus ei oleks täpne. Kaudselt võiks teenuseosutaja kohustuste rikkumist ohu tekitamiseks tõepoolest pidada, sest hüpoteetilises olukorras, kus teenuseosutaja ei ole seaduse alusel temal lasuvaid kohustusi täitnud ja aset leiab mõni hädaolukord mis teenuse osutamise halvab, on teenuse tarbijaile kaasnevad tagajärjed tõenäoliselt raskemad kui need oleks olnud teenuseosutaja seaduspärase käitumise puhul.

¹¹⁹ Autor tugineb Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimisosakonna õigus- ja sisunõunikelt päritud teabele.

¹²⁰ T. Reinthal. Ülekriminaliseerimine. Riigikohus, 2010. Lk 7.

¹²¹ J. Sootak. Karistusõiguse revisjon kuriteo-, väärteto- ja haldusõiguse piirimail. Juridica 4, 2013. Lk 247.

Arvestades aga asjaoluga, et teenuseosutaja poolt hädaolukorra seadusest tulenevate kohustuste täitmatajätmine iseenesest ei tekita veel hädaolukorra ohtu – selleks on vaja täiendavaid tegureid – ei saa ühemõtteliselt väita, et teenuseosutaja kohustuste rikkumisega kaasneb alati ja igal juhul oht või kahju õigushüvele. Ühtlasi on teenuseosutajal lasuvate kohustuste rikkumist võimalik praktiliselt igal ajahetkel kõrvaldada. Näiteks juhul, kui HOS § 38 lõike 3 punkti 7 alusel nõutav toimepidevuse õppus on jäänud korraldamata, saab teenuseosutaja tähelepanu sellele juhtida ja näiteks ettekirjutuse abil mõistliku aja jooksul õppuse korraldamist nõuda. Kui teenuseosutajalt nõutakse laiaulatusliku elektrikatkestuse puhuks teatud ajaks autonoomse toimimise suutlikkust ja viimane ei ole vaatamata HOS § 38 lõike 3 punktis 2 ja § 37 lõike 2 alusel kehtestatud määruses sätestatule selleks ühtegi meetet rakendanud, saab riikliku järelevalve raames anda ettekirjutuse mõistliku aja jooksul vastava võimekuse loomiseks.

Olukorras, kus väärtekoosseisu tähenduses koosseisupärase teo tuvastamise võimalikkus on keeruline ja kohati ebaselge, koosseisu ei ole vaatamata rikkumistele praktikas mitte kordagi rakendatud ning lisaks eksisteerib riiklik järelevalve mehhanism, mille abil on võimalik samade kohustuste täitmist oluliselt efektiivsemalt kontrollida, tuleks autori arvates kaaluda HOS §-s 49 sisalduvast väärtekoosseisust kui potentsiaalselt ebavajalikust regulatsioonist loobumist.

3.1.2. Võimalused avaliku- ja erasektori vahelise dialoogi edendamiseks

Elutähtsa teenuse osutaja karistamiseks mõeldud väärtekoosseisust loobumine võib luua soodsa keskkonna regulatiivse lähenemise kõrval ka muude elutähtsa infrastruktuuri toimepidevuse arendamise meetodite juurutamiseks. Üks riik, mille kogemusest Eestil seejuures õppida oleks, on Soome. Lisaks tavapärastele globaliseerumisega kaasnevatele ohtudele, nagu teenuste omavaheliste ristsõltuvuste süvenemine, on Soome elutähtsal infrastruktuuril teisigi Eestile sarnaseid tunnuseid. Sarnaselt Eestile, mis sõltub elutähtsa infrastruktuuri toimimisel suuresti piiriülestest kaubandussuhetest, on Soome puhul kande roll merekaubandusel. Just Läänemere kaudu toimiva merekaubanduse vahendusel jõuavad Soome kõik olulisemad tööstusressursid, sealhulgas toormaterjalid, kütus ja esmatarbekaubad. Merekaubanduse kui tarneahela erinevate lülide tugevdamise vajadust on Soome elutähtsa infrastruktuuri kontekstis keeruline üle tähtsustada, kuivõrd lisaks põhilisele ressursside tarnimise kanaliks olemisele on ka näiteks sadamate arv, mis võimaldavad suures mahus

tööstuskaupu vastu võtta, väga piiratud. Kui mõnes sellistest sadamatest peaks mingil põhjusel olema kauba vastuvõtmine takistatud, on alternatiivseid võimalusi vähe.¹²²

Tulenevalt sellest, et meie regioonis ei toimu märkimisväärt seismilist tegevust ega leia kuigi tihti aset muid olulisi looduslikke katastroofe, võiks Läänemere kaudu toimiva merekaubanduse või kaubandusvõrgu toimimise tervikuna kõige tõenäolisemalt halvata siinses piirkonnas toimuv relvastatud konflikt. Vaatamata sellele, et hetkel ei ole relvastatud konflikti puhkemine Läänemere regioonis kuigi tõenäoline, tugineb Soome elutähtsate teenuste toimepidevuse korralduse süsteem, sarnaselt Eestile, riskideülesele lähenemisele. Teisisõnu valmistatakse iseseisvaks hakkamasaamiseks nii palju kui mõistlikult võimalik, olenemata sellest, missugusel põhjusel see vajalik peaks olema. Teisisõnu ei ole elutähtsa infrastruktuuri toimepidevuse kontekstis alati oluline mitte niivõrd tarnehäirete tekkimise põhjus, mida teenuseosutajal ei pruugi olla võimalik ära hoida, vaid ühiskonnale selle tõttu kaasnevad tagajärjed ja nende ennetamine ning leevendamine.¹²³

Eesti on valinud elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamiseks valdavalt regulatiivse lähenemise ehk määranud seadusega kindlaks 14 elutähtsate teenuste valdkonda, sätestanud eriseadustes konkreetsed tingimused, mille täitmisel teenuseosutaja elutähtsa teenuse osutajaks kvalifitseerub ning loetlenud arvukalt sanktsiooniga tagatud kohustusi, mis tulenevad kas otse hädaolukorra seadusest või selle alusel kehtestatud õigusaktidest. Soomes kasutatav süsteem tugineb aga oluliselt vähem regulatiivsetel meetmetel ja tunduvalt enam sektoriteülese koostöö ja vabatahtluse kombinatsioonil. Võtmerolli täidab seejuures Soome majandus- ja tööministeeriumi haldusalas tegutsev, riigivarude ja elutähtsa infrastruktuuri toimepidevuse eest vastutav agentuur NESÄ (*Huoltovarmuuskeskus*).

NESÄ tegutsemise peamiseks alusdokumendiks on Soome valitsuskabineti otsus, millega seatakse muuhulgas paika organisatsiooni tegevuse prioriteedid.¹²⁴ Uusima, 2013. aastast pärineva otsuse kohaselt loetakse Soomes elutähtsa infrastruktuuri osaks energiatootmine, ülekande- ja jaotusvõrkude toimimine, infokommunikatsiooniteenused, finantsteenused, transport ja logistika, veevarustus, ehitus ja infrastruktuuri haldus ning teatud juhtudel ka

¹²² Johanna Yliskylä-Peuralahti jt. Finnish Critical Industries, Maritime Transport Vulnerabilities and Societal Implications. Centre For Maritime Studies. University Of Turku, 2011. Lk 4-5. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.merikotka.fi/stoca/JYP_2011_Finnish_Critical_Industries.pdf (23.04.2018)

¹²³ NESÄ veebileht. <https://www.nesa.fi/security-of-supply/objectives/> (23.04.2018).

¹²⁴ Suomen Säädoskokoelma. Valtioneuvoston Päätös 857/2013 Huoltovarmuuden Tavoitteista. 05.12.2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2013/sk20130857.pdf> (23.04.2018).

kanalisatsiooniteenused. Kõnealuse valitsuskabineti otsusega nähakse nende teenuste osutajatele ette teatud nõuded, millest enamik on niinimetatud pehmed nõuded. Näiteks kohustatakse tervishoiusektorit ühiskonnale esmatahtsate teenuste toimepidevuse tagamisel, milleks võib tõenäoliselt pidada erakorralise meditsiini ja kiirabiteenuse osutamise võimekust, tegema koostööd avaliku sektoriga. Ühtlasi pannakse kõnealuse valitsuskabineti otsusega kohustusi NESAle. Näiteks tuleneb selle punktist 3.1 NESAle kohustus luua ja hallata riigi energiatootmiseks vajalikku kütusevaru vähemalt viie kuu tarbimise mahus mistahes juhtudeks, mil tavapärane kütusetarne häiritud peaks olema. Siiski nähakse valitsuskabineti otsusega ka erasektorile mõningaid konkreetseid, siduvaid kohustusi ette. Näiteks peavad vedelkütuse maaletoojad sama punkti kohaselt arvestama oma äritegevuses asjaoluga, et maksimaalne kütusevaru osakaal, mida neil on lubatud Soomest väljaspool, Euroopa Majanduspiirkonnas hoida, ei tohi ületada 30% ettevõtja koguvärudest.

NESA tegevus ei piirdu aga kaugeltki ainult ülalkirjeldatud valitsuse otsusega ettenähtud kohustuslike nõuete täitmisel ja riigiväru moodustamisel. NESA kasutab elutähtsa infrastruktuuri vastupanuvõime edendamiseks nelja erineva meetodi kombinatsiooni.¹²⁵ Esiteks täidab NESA teatud mõttes riikliku *lobby*-grupi rolli ehk töötab selle nimel, et kõigis olulistest poliitilistes- ja majandusotsustes, mida riigi erinevatel tasanditel langetatakse, arvestataks ka sellega, missugust mõju see otsus elutähtsa infrastruktuuri kontekstis võib omada. Teisisõnu on NESA esimene ülesanne edendada ja rääkida kaasa tööstus- ja kaubanduspoliitika kujundamisesse. Teiseks tegeleb NESA, nagu ülalpool mainitud, varustuskindluse tagamisega selle kõige klassikalisemas mõttes. NESA on organisatsioon, mis vastutab Soomes oluliste kaupade ja tööstusressursside varu loomise ja haldamise eest. Kolmandaks edendab NESA elutähtsa infrastruktuuri kaitsele orienteeritud rahvusvahelist koostööd. NESA on Soomes nii CIP-direktiivi artikli 10 mõistes kriisireguleerimise eest vastutav asutus kui ka Soome ja Põhjamaade vaheliste kahepoolsete koostööprojektide edendaja. Neljandaks pakub NESA elutähtsa infrastruktuuri osaks olevatele ettevõtetele toimepidevusealaseid koostööfoorumeid ja nõustamist, lähenedes neile teemadele laiemalt ehk mitte ainult elutähtsa infrastruktuuri vastupanuvõime perspektiivist. NESA korraldatavad foorumid pakuvad ettevõtjatele võimalust ka oma igapäevase äritegevuse raames riske analüüsida ja oma tegevust ning tarneahelaid igas tähenduses, mitte ainult kriisireguleerimise kontekstis, jätkusuutlikumaks muuta. Seeläbi on teenuseosutajad NESA korraldatavatel

¹²⁵ NESA veebileht. Organisatsiooni töömeetodid ja -vahendid. <https://www.nesa.fi/security-of-supply/methodology-and-tools/> (23.04.2018).

foorumitel osalemiseks motiveeritud ning panustavad samal ajal ka elutähtsa infrastruktuuri vastupanuvõime tõstmisesse.

Kui küsida, mida võiks Eestil Soome elutähtsa infrastruktuuri kaitse arendamise kogemusest õppida olla, võiks selleks eeskätt pidada sektoriteülese koostöö edendamist regulatiivse lähenemise kõrval. Näiteks võiks autori hinnangul kaaluda NESA eeskujul Siseministeeriumi kui HOS § 7 alusel kriisireguleerimise eest vastutava asutuse juurde mõttekoja loomist, mis tooks omavahel kokku elutähtsa teenuse osutajaks kvalifitseeruvate teenuseosutajate haldus- või riskijuhid. Kõnealuse mõttekoja abil saaks riik panna senisest enam rõhku avaliku- ja erasektori vahelisele parima praktika jagamisele. Riigipoolne kogemus võiks seejuures tugineda nii elutähtsate teenuste toimepidevuse arendamise kui õigusliku ja poliitilise valdkonna varasemale kogemusele tervikuna, kuid ka riigiasutuste poolt HOS § 9 lõike 1 alusel koostatavatele riskianalüüsidele, mille tulemused võivad elutähtsa teenuse osutajaile nende endi riskianalüüside ja toimepidevuse plaanide koostamisel oluliseks sisendiks olla. Teisest küljest oleks kirjeldatud mõttekojal potentsiaali kujuneda platvormiks, mis võimaldab viia omavahel kokku toimepidevuse korraldamisel edukad elutähtsa teenuse osutajad nendega, kes oma kohustuste täitmisel tänini edu saavutanud ei ole.

On mõistetav, et elutähtsa teenuse osutajate kui valdavas osas äriühingute peamine eesmärk on kasumlikult konkureerida ning seda ei tohiks riik neile ette heita. Selle asemel, et vahetada etteheiteid ühelt poolt liigse passiivsuse ja kasumiahnuse kohta ning teiselt poolt liigse sekkumise kohta vabaturumajandusse, tuleks panustada senisest enam ühisosa leidmisesse. Sarnaselt Soomele tuleks Eestiski leida lähenemine, mis võimaldaks üheaegselt tõsta nii elutähtsate teenuste toimepidevust, kuid oleks atraktiivne ka ettevõtjatele. Näiteks võiks HOS § 38 lõike 3 punktist 1 tuleneva toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamise kohustuse täitmiseks korraldada ülalmainitud mõttekoja regulaarsete kokkusaamiste raames koolitusi ja tutvustada seda kui võimalust mitte ainult toimepidevusega seotud kohustust täita, vaid kui tööriista, mille abil on võimalik ka ettevõtte äririske hallata. Seeläbi loodaks eeldused mitte ainult oma kohustusi nõuetekohaselt täitvate elutähtsa teenuse osutajate arvu, vaid ka toimepidevuse riskianalüüside ja plaanide sisulise kvaliteedi kasvuks.

Paralleelselt tuleks ka HOS § 39 lõike 5 alusel siseministri kehtestavat toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani nõuete määrust ja sellest tulenevat metoodikat kohandada selliselt, et see oleks rakendatav ka ettevõtja igapäevaste riskide analüüsimisel ja maandamisel, mitte ainult üliharva esinevate, teenuseosutajate jaoks valdavalt teoreetiliste kriiside puhul. Kui elutähtsa

teenuse toimepidevusse panustamine oleks teenuseosutajaile senisest selgemalt ka nende endi äri jätkusuutlikuse huvides kasulik, võiks sellest tulenevalt ka teenuseosutajate huvi valdkonna vastu oluliselt tõusta. Kui riik tugineb põhimõttele, et elutähtsa teenuse osutajate majandustegevusse sekkumine on õigustatud tulenevalt asjaolust, et viimastel lasub nende suure tarbijaskonna ja olulise mõju tõttu ühiskonna ees tavapärasest suurem vastutus, siis võiks riik omalt poolt kaaluda teenuseosutajaile kui strateegilistele partneritele kriisireguleerimise süsteemis kõnealuste kohustuste täitmise võimalikult kasulikuks teha.

Teine näide, mis ilmestab seda, kuidas ülalnimetatud mõttekoja raames saaks elutähtsate teenuste toimepidevuse tugevdamist edendada, puudutab HOS § 38 lõike 3 punktist 7 tulenevat kohustust. Selle kohaselt peab teenuseosutaja korraldama teenuse toimepidevuse kontrollimiseks vähemalt kord kahe aasta jooksul õppusi. Toimepidevuse õppuste korraldamine võib tänase korra alusel ettevõtjale samuti näida tegevusena, mis tuleb ära teha selle pärast, et see on kohustuslik, mitte seetõttu, et see on nende endi äritegevuse seisukohalt vajalik. Sellest tulenevalt võivad kannatada nii õppuste kvaliteet kui ka järeldused, mida ettevõtja sellest tema osutatava teenuse toimepidevuse kohta teeb.¹²⁶ Kuivõrd hädaolukorra seadus ei näe ette õppuste korraldamise täpset korda, tuleks siin riigil selle asemel, et seadusega vastav kord kehtestada, samuti kaaluda avaliku ja erasektori koostööl põhinevaid võimalusi. Ülalkirjeldatud mõttekoja raames võiks Siseministeerium või elutähtsa teenuse toimepidevuse eest korraldavad asutused oma korraldusalasasse kuuluvate teenuseosutajate jaoks õppuste korraldamisel kompetentsikeskusteks olla. Üheks võimalusena saab kaaluda toimepidevust korraldavate asutuste poolt ühisõppuse korraldamist, mille raames kutsutaks kokku kõigi vastava valdkonna elutähtsa teenuse osutajate, näiteks vedelkütusega varustajate võtmeosakondade juhid ja ühe õppepäeva raames mängitaks läbi mõni tõenäoline kriisistsenaarium, näiteks laiaulatuslik elektrikatkestus või sektori vastu suunatud, koordineeritud küberrünnak. Kui riigil või kohalikel omavalitsustel ei ole ressursse, et õppuste korraldamist täielikult enda kanda võtta, võiks vähemalt kaaluda korraldava asutuse poolt tema korraldusalasasse kuuluvatele elutähtsa teenuse osutajatele ühise õppuse stsenaariumi koostamist. Seeläbi tagataks samas valdkonnas tegutsevate elutähtsa teenuse osutajate ülene õppuste tulemuste võrreldavus.

Kolmanda näitena võiks üheks avaliku- ja erasektori vahelise koostöö edendamise vormiks olla toimepidevuse valdkonnas eeskujulikult käitunud ettevõtjate riigipoolne tunnustamine. Elutähtsa teenuse osutajate tunnustamise puhul saaks seejuures eristada nii otsest kui kaudset

¹²⁶ Õppuste korraldamisega seotud probleematikat on lühidalt selgitatud ka käesoleva töö leheküljel 47.

eesmärgi. Tunnustamise otsene eesmärk oleks toimepidevuse valdkonnas silmapaistvatele ettevõtjatele näidata, et riik on nende aktiivsust märganud ja peab seda oluliseks. Kaudne eesmärk võiks aga seisneda elutähtsa teenuse osutajate mõjutamises eesmärgiga muuta teenuste toimepidevusse järk-järguline täiendav panustamine lähitulevikus isetoimivaks protsessiks teenuseosutajate omavahelise konkureerimise mõjul. Kuigi elutähtsate teenuste toimepidevuse üldpildi jälgimine ja edendamine on korraldavate asutuste ja Siseministeeriumi ülesanne juba täna, võiks elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise valdkonna arendamise kaugem eesmärk olla jõuda olukorrani, kus ettevõtjad täielikult turukonkurentsist tulenevalt ja omal initsiatiivil vastavaid meetmeid kasutusele võtavad, ilma et sellele peaks eranditult eelnema riigipoolne veenmisprotsess, riiklik järelevalve või isegi teenuseosutajate karistamine.

Seetõttu võikski üheks uuenduslikuks meetodiks olla riigipoolse tunnustussüsteemi juurutamine, mille raames teenuste toimepidevusse enim panustanud ettevõtjaid nende panuse eest tänataks. Ühest küljest on riigivõimu poolne tunnustus väärtus iseenesest. Ettevõtjate puhul tuleb aga paratamatult alati silmas pidada nende ärihuve ehk vastata küsimusele, mida võiks neil sellisest tunnustusest oma igapäevase majandustegevuse kontekstis võita olla. Riikliku tunnustuse puhul võiks selleks olla võimalus tunnustust oma majandustegevuses, näiteks turundusmaterjalides, ära kasutada. Samuti kaasneb riigipoolse tunnustusega tõenäoliselt märkimisväärne, ettevõtja huve teeniv meediakajastus. Kui elutähtsate teenuste toimepidevuse temaatika meediakajastust saab, suurendab see tõenäoliselt omakorda teistegi ettevõtjate huvi, kes mingil põhjusel ei ole pidanud seni vajalikuks oma teenuse toimepidevusse vajalikul määral investeerida. Seega võib elutähtsate teenuste toimepidevusse täiendava panuse andnud ettevõtjate tunnustamisega positiivseid tagajärgi esiteks nii tunnustatud ettevõtjatele endile kui ka elutähtsate teenuste toimepidevusele tervikuna ehk riigi huvidele.

Käesoleva töö autor on seisukohal, et Eesti on seni lähenenud elutähtsa infrastruktuuri toimepidevuse korraldamisele mitte ainult ülemäära karistamisele orienteeritult, vaid tervikuna ülemäära regulatiivselt. Elutähtsa infrastruktuuri vastupanuvõime tugevdamisel tuleks panna senisest enam rõhku sektoriteülesele koostööle ja leida võimalusi, kuidas toimepidevuse tagamisega seotud kohustused ettevõtjate jaoks atraktiivseks muuta. Elutähtsa teenuse osutajate karistamiseks mõeldud vääртеokoosseisust loobumine võib õige kommunikatsioonitöö korral luua selleks sobiva keskkonna. Kõige selle juures tuleb aga arvestada ka konkurentsioigusest tulenevate piirangutega. Näiteks tuleb riigi poolt korraldatavate foorumite, mõttekodade ja muudegi võimalike algatuste puhul tuleb tähele panna, et see ei looks alust konkurentsiseaduse tähenduses konkurentsi kahjustava kokkuleppe, kooskõlastatud tegevuse või muude

õigusvastaste kokkulepete sõlmimiseks ega annaks elutähtsa teenuse osutajaile ebaõiglast eelist sellele staatusele mittekvalifitseeruvate, kuid samas valdkonnas tegutsevate ettevõtjate ees.¹²⁷

3.2. Väärteokoosseisust loobumise kaasnivad võimalikud negatiivsed mõjud

Väärteokoosseisust loobumise kui hädaolukorra seaduse arengusuuna kaalumisel tuleb lisaks positiivsete mõjude prognoosimisele arvestada ka võimalike negatiivsete tagajärgedega. Sellisteks tagajärgedeks võib olla näiteks elutähtsate teenuste toimepidevuse üldine nõrgenemine olukorras, kus vastupidiselt eeldusele, et riigi poolt juurutatavas avaliku- ja erasektori koostöös teenuseosutajad senisest rohkem kaasuvad, jäävad viimased veelgi passiivsemaks.

Esiteks võib väärteokoosseisust loobumine saata elutähtsa teenuse osutajaile signaali, et elutähtsa infrastruktuuri kaitse ei ole enam riigi jaoks varasemaga võrreldavalt prioriteetne valdkond. Riigi poolt eelmises alapeatükis kirjeldatud sektoriüleste koostöövormide edendamine on tulemuslik ainult juhul, kui elutähtsa teenuse osutajad sellesse aktiivselt kaasuvad. Soomes, kus elutähtsa infrastruktuuri kaitse tagamisel on avaliku- ja erasektori koostöö toimunud alates 1960ndatest, on sellest tulenevalt aastakümnete jooksul välja kujunenud tõenäoliselt ka mõnevõrra erinev ärikultuur. Eestis, kus seesugust sektoriteülese koostöö süsteemi ei ole varasemalt katsetatud, tuleb aga selle nimel, et ettevõtjaid edukalt kaasata, tunduvalt rohkem tööd teha.

Teiseks ei ole riikliku järelevalve raames kohaldatavad haldussunnivahendid, sealhulgas sunniraha rakendamine siiski väärteokaristusega täielikult võrreldavad meetmed. Kuigi mõlema puhul nähakse ettevõtjale ette maksmiseks kohustuslik rahasumma – väärteomenetluse puhul rahatrahv ja riikliku järelevalve puhul sunniraha – siis on nende meetmetega kaasnevad õiguslikud tagajärjed erinevad. Riiklik järelevalve on oma olemuselt haldusmenetlus ning selle raames ei kanta teenuseosutajat karistusregistrisse. Karistusregistrisse kandmise võimalus võib aga teatud teenuseosutajate puhul siiski preventiivset mõju omada. Kui haldussunnivahendite rakendamine tõenäoliselt riigisisest, veelgi enam rahvusvahelist kajastust eriti ei leia, siis teenuseosutaja süüteo süüdi mõistmine võib ettevõtja mainele negatiivset mõju omada.

Ühtlasi tuleb väärteokoosseisust loobumise kaalumisel arvestada PS §-st 10 tuleneva õiguskindluse põhimõttega. Riigikohus on selgitanud, et ühelt poolt nõuab õiguskindluse

¹²⁷ Konkurentsiseadus. – RT I, 20.12.2017, 7.

põhimõtte küll selgust selgust kehtivate õigusnormide sisu osas ehk õigusselgust, teiselt poolt aga ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes ehk õiguskindlust.¹²⁸ Hädaolukorra seadus koos käesolevas töös analüüsitud väärtekoosseisuga jõustus aga alles 2017. aasta 1. juulil. Uue hädaolukorra seadumisega reformiti ulatuslikult tervet elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamise valdkonda. Näiteks vähendati oluliselt elutähtsate teenuste arvu, mida varasemalt oli 43 ja täna kehtiva seaduse alusel vaid 14. Samuti kehtestati teenuseosutajaile uued, varasemates seadustes mitte sisaldunud kohustused. Olulisemateks näideteks sellistest kohustustest on näiteks HOS § 38 lõike 3 punktides 2 ja 3 tulenevad katkestusi ennetavate ja järjepideva toimimise tagamiseks meetmete rakendamise nõue. Lisaks sellele uuendati ka korda, mille alusel teenuseosutajad oma seadusest tulenevaid kohustusi täitma peavad. Näiteks uuenes oluliselt HOS § 38 lõike 3 punktist 1 tuleneva toimepidevuse ja riskianalüüsi kui kohustuse täitmise metoodika. Tegemist on uue, kaheksaastmelisel protsessil põhineva mahuka analüütilise tööga, milles sisaldub elemente, mida varasema metoodika kohaselt analüüsima ei pidanud. Üheks selliseks elemendiks on näiteks elutähtsate teenuste omavaheliste ristsõltuvuste hindamine.

Kuigi HOS §-le 49 peaaegu analoogne karistussäte sisaldus ka varasemalt kehtinud hädaolukorra seaduse §-s 51 ja sedagi ei rakendatud praktikas kunagi, võiks üheks väärtekoosseisust loobumise vastu rääkivaks argumendiks seega pidada tänase regulatsiooni uudsust. Teisisõnu võiks enne koosseisust loobumist kaaluda ootamist, kuni hädaolukorra seadus on täielikult rakendunud, kõik seaduse §-ga 53 sätestatud üleminekusätetes sisalduvad tähtajad on möödunud ning teenuseosutajate kohustuste täitmisest ja nende rikkumisest on tekkinud võrreldav praktika. Teisest küljest on käesolevas töös läbitud analüüsi põhjal juba täna selge, et koosseis on mitmel põhjusel probleemne – seda nii subjektideringi ebamäärasuse, koosseisupärase teo kitsaste tingimuste kui ka riikliku järelevalve kui efektiivsema alternatiivi olemasolu tõttu. Samuti tuvastas autor, et koosseisust loobumisega kaasnevaid võimalikke positiivseid väljundeid on enam, kui negatiivseid.

¹²⁸ RKPJKo 3-4-1-20-04, p 12.

KOKKUVÕTE

Käesoleva magistritöö eesmärgiks oli analüüsida nii elutähtsa teenuse osutajail hädaolukorra seaduse alusel lasuvate kohustuste mahtu ja sisu kui ka kohustuste rikkumisega kaasnevat vastutust. Eesmärgi saavutamiseks püstitas autor kaks hüpoteesi. Esimese hüpoteesi kohaselt on erasektori kohustuste maht elutähtsate teenuste toimepidevuse tagamisel alates Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest järjest suurenenud ja avaliku sektori oma vähenenud. Magistritöö teine hüpotees puudutas teenuseosutajate vastutust olukorras, kus viimased neile hädaolukorra seaduse alusel kehtestatud kohustusi rikuvad ning selle kohaselt sisaldab teenuseosutaja vastutusele võtmiseks mõeldud, HOS §-s 49 sisalduv väärteokoosseis oma tänases sõnastuses liialt abstraktset ja kitsast koosseisu, et selle rakendamine sisuliselt võimalik oleks.

Töö esimese hüpoteesi kontrollimiseks analüüsis autor elutähtsate teenuste kaitse kui õigusliku raamistiku kujunemist nii rahvusvaheliselt kui riigisiseses õiguses. Rahvusvaheliste organisatsioonide puhul uuris autor sedagi, kas ja missugusel määral on nende tegevus Eesti õiguse kujunemist mõjutanud. Riigisisese õiguse osas võttis autor eesmärgiks tuvastada need õigusaktid, mida võib pidada tänase hädaolukorra seaduse eelkäijateks ning uurida, kas ja missugusel määral on neis elutähtsa teenuse osutajate või erasektori rolli laiemalt käsitletud.

Autor tuvastas, et rahvusvahelisel tasemel on elutähtsate teenuste valdkonnas üheks olulisimaks panustajaks olnud Euroopa Liit, mis kasutab selle tähistamiseks ka elutähtsa või kriitilise infrastruktuuri terminit. Seni mõjukaimaks Euroopa Liidu initsiatiiviks võib pidada 2009. aastal jõustunud CIP-direktiivi ellukutsumist, mis kujutab endast sisuliselt esimest õiguslikku sammu liikmesriikide ülese elutähtsa infrastruktuuri kaitse raamistiku loomise suunas.¹²⁹ On tõsi, et tänapäeval on direktiivi reguleerimisala väga kitsas, olles suunatud vaid niinimetatud Euroopa elutähtsate infrastruktuuride ehk vähemalt kahte liikmesriiki mõjutavate infrastruktuuride tuvastamisele ja sedagi ainult energeetika- ja transpordivaldkondades. Ainult üht liikmesriiki mõjutavate ehk CIP-direktiivi artikli 2 punkti a tähenduses elutähtsate infrastruktuuride osas tänapäevane direktiiv liikmesriikidele kohustusi ei kehtesta. Sellegipoolest on Euroopa Liidu tegevus CIP-direktiivi väljatöötamisel ka Eesti õigusruumi kujunemist mõjutanud. Eesti õiguses reguleerib CIP-direktiivist tulenevaid eesmarke hädaolukorra seadus, eelkõige selle elutähtsate teenuste korraldust puudutav osa, mis hõlmab oluliselt laiemat valdkondade spektrit, kui CIP-direktiiviga käsitletavat transport ja energeetika. Euroopa Liidu

¹²⁹ Nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ.

õigusaktide andmebaasi Eur-Lex andmetel on 2009. aastal jõustunud hädaolukorra seaduse abil CIP-direktiiv ka Eesti õigusesse üle võetud.¹³⁰

Riigisisese õiguse juurde tulles on hetkel kehtiv hädaolukorra seadus alates Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest juba neljas tsiviilkriiside ennetamiseks ja lahendamiseks mõeldud õiguslik instrument. Enne käesoleva magistritöö kirjutamise ajal kehtivat hädaolukorra seadust on sama valdkonda reguleerinud Eesti Vabariigi kodanikukaitse seadus (1992-2002), hädaolukorraks valmisoleku seadus (2002-2009) ja esimene hädaolukorra seadus (2009-2017). Kuigi paljusid täna käibel olevaid termineid, sealhulgas elutähtsate teenuste, kriisireguleerimise ja hädaolukorra termineid kõigi loetletud õigusaktide kehtimise ajal veel ei tuntud ja kriisireguleerimises osalevate osapoolte kohustused on viimaste aastakümnete vältel koos õigusruumi arenemisega olulises osas muutunud, on põhimõttelises osas palju ka õigusaktide üleselt säilinud. Kõigi nelja õigusakti kohaselt on nii riigil kui erasektoril kriisireguleerimises alati oma roll olnud.

Siiski leidis kinnitust autori püstitatud esimene hüpotees – on selge, et erasektori osatähtsus on viimaste aastakümnete vältel nii tsiviilkriiside ennetamise, nendeks valmistumise kui ka lahendamise osas kasvanud. Muutunud vastutuskooormat ilmestab näide sellest, et kui 1990. aastatel kehtinud kodanikukaitse seaduse raames iseloomustas oluliste ettevõtete kohustusi kokkuvõtvalt nõue tagada töötajate kriisiaegne hakkamasaamine, siis tänase hädaolukorra seaduse alusel seisneb elutähtsa teenuse osutajate peamine kohustus nende põhitegevuse ehk teenuse osutamise suutlikkuse säilitamises. Teisisõnu tuleb teenuseosutajal tagada, et kogu teenust tarbiva elanikkonna esmavajadusi suudetaks rahuldada piisaval tasemel ka kõikvõimalikes hädaolukordades. Kõnekas on ka tänase hädaolukorra seadusega tehtud muudatus elutähtsate teenuste regulatsioonis, mis jättis seaduses varasemalt sisaldunud 43 elutähtsa teenuse asemel alles vaid 14, kusjuures loetelust eemaldati kõik varasemalt riigi poolt osutatud elutähtsad teenused. 2018. aasta alguse seisuga olid üle 90% elutähtsa teenuse osutajaist, keda on kokku ligikaudu 130, eraõiguslikud juriidilised isikud.¹³¹

Võrreldes varasemalt kehtinud hädaolukorra seadusega on olulise muudatuse läbinud ka elutähtsa teenuse osutaja kohustuste loetelu. Teenuseosutajate kohustused on loetletud HOS § 38 lõike 3 punktides 1-8. Neist esimene nõuab elutähtsa teenuse osutajalt toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamist. HOS § 38 lõike 3 punktide 2 ja 3 tulenevad kohustused

¹³⁰ Euroopa Liidu õiguse andmebaas Eur-Lex. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu> (23.04.2018).

¹³¹ Autor tugineb Siseministeeriumi pääste- ja kriisireguleerimisosakonna õigus- ja sisunõunikelt päritud teabele.

nõuavad teenuseosutajalt teenusekatkestusi ennetavate meetmete rakendamist ning teenuse järjepideva toimimise ja kiire taastamise võime tagamist. Viimaste puhul on märkimisväärne see, et tegemist on vähemalt PS §-dest 31 ja 32 tulenevate põhiõiguste küllaltki intensiivse riivega, mis on omaette põhjalikku analüüsi vääriv küsimus. Põhiõiguste riive tuleneb asjaolust, et seadusandja eeldab hädaolukorra seaduse alusel nõutava võimekuse ja vastupanuvõime loomiseks vajalike investeeringute tegemist teenuseosutajate omavahenditest ilma riigipoolse hüvitamiseta, vaatamata sellele, et sisuliselt on kodanike esmavajaduste rahuldamise puhul tegemist riigil lasuva kohustusega.¹³² HOS § 38 lõike 3 punktidest 4-7 tulenevate kohustuste kohaselt peab teenuseosutaja toimepidevust korraldavat asutust viivitamata teenuse katkestusest või selle ohust teavitama, tegutsema hädaolukorras vastavalt HOS § 15 alusel koostatud hädaolukorra lahendamise plaanile, väljastama toimepidevust korraldavale asutusele viimase nõudmisel elutähtsa teenuse osutamise kohta teavet ning korraldama teenuse toimepidevuse kontrollimiseks regulaarselt õppusi. Punktist 5 tuleneva kohustuse, hädaolukorra lahendamise plaani kohaselt hädaolukorra lahendamises osalemise nõude puhul tuvastas autor, et kuigi plaanis kokkulepitu vastu eksimine võib formaalselt kujutada endast HOS §-i 49 tähenduses koosseisupärast tegu, väärrib sellises olukorras vääртеокоосеisu rakendamise õiguspärasus omakorda täiendavat analüüsi. Nimelt kujutab HOS §-i 15 alusel koostatav hädaolukorra lahendamise plaan endast, olenevalt selle sisust, haldus- või tsiviilõiguslikku lepingut. Kuigi lepinguliste kohustuste rikkumise eest vääртеокоосеisu karistamine ei ole õiguses täiesti tundmatu nähtus¹³³, võib HOS §-s 49 sätestatud vääртеокоосеisu abstraktsuse tõttu selle rakendamine kõnealuses olukorras tuua kaasa eksimise KarS § 2 lõikest 1 ja PS § 23 lõikest 1 tuleneva karistusõiguse määratletuse põhimõtte vastu.¹³⁴

Tähelepanuväärne on asjaolu, et HOS §-s 49 sisalduv väärtekoosseis ei hõlma § 38 lõike 3 punktis 8 sätestatud kohustust, mis allutab teenuseosutaja kohustuste loetelu niinimetatud avatud nimekirja põhimõttele. Kõnealune punkt näeb ette, et teenuseosutaja peab täitma ka muid õigusaktides elutähtsa teenuse toimepidevuse tagamiseks sätestatud kohustusi. See on teenuseosutajate vastutuse küsimuses probleemne koht. Nimelt tuleneb mitmete HOS § 38 lõike 3 punktides 1-7 sätestatud üldsõnaliste kohustuste tegelik sisu mitte otse seadusest, vaid selle alusel siseministri ja toimepidevust korraldavate asutuste juhtide poolt kehtestatud määrusest.

¹³² Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Lk 121.

¹³³ Näiteks näeb ÜTS § 85 ette sõitja karistamise piletita sõidu eest ühissõidukis, mis põhimõtteliselt kujutab endast sõitja ja vedaja vahelise lepingu rikkumist.

¹³⁴ RKÜKo 3-4-1-16-10, p 48 jj.

Näiteks kui HOS § 38 lõike 3 punktist 1 tuleneb elutähtsa teenuse osutajale kohustus koostada teenuse toimepidevuse riskianalüüs ja plaan, siis kohustuslikud elemendid, mida teenuseosutaja nimetatud dokumentides analüüsima ja kajastama peab, tulenevad hoopis HOS § 39 lõike 5 alusel antavast siseministri määrusest.¹³⁵ HOS § 38 lõike 3 punktides 2 ja 3 küllaltki abstraktsena sõnastatud teenusekatkestusi ennetavate meetmete rakendamise ning teenuse järjepideva toimimise ja taastamise suutlikkuse tagamise nõuete tegelik sisu tuleneb aga toimepidevust korraldava asutuse juhi poolt HOS § 37 lõike 2 alusel antavast määrusest. Just selle määrusega kehtestatakse kõige olulisemad teenuse toimepidevust puudutavad nõuded, sealhulgas konkreetsed meetmed, mida peab teenuseosutaja katkestuste ennetamiseks rakendama, minimaalne tase, millel peab teenuse osutamine alati tagatud olema ning aeg, mille vältel tuleb võimalikud katkestused likvideerida.

Praktikas võib toimepidevust korraldav asutus HOS § 37 lõike 2 alusel kehtestatava määrusega ette näha, et teenuseosutaja peab olema samaaegselt varustatud kahe erineva andmesidepakkuja võrgulahendustega, olema elektrivarustuse katkemisel suuteline autonoomse energiaallika toel vähemalt 10 tunni vältel teenuse osutamist jätkama ning teenuse katkemise korral rikke hiljemalt 12 tunni jooksul likvideerima. Kui teenuseosutaja neid, niinimetatud toimepidevuse määrusest tulenevaid nõudeid rikub, ei kujuta see endast siiski HOS §-s 49 tähenduses koosseisupärase teo toimumist. HOS § 38 lõike 3 punktides 1-7 sätestatud kohustused, mille rikkumisel väärteokoosseis kohaldub, on kitsas mõttes ehk ilma toimepidevuse määruuses sätestatuga arvestamiseta sõnastatud aga piisavalt kõrge abstraktsusastmega, et võimalda teenuse katkestust ennetavaks meetmeks pidada ka iseenesestmõistetavaid tegevusi, näiteks ukسلukkude või suitsuandurite paigaldamist.

Lisaks väärteokoosseisu kitsale ulatusele on kurioosne ka asjaolu, et seda ei ole kohaldatud ka olukordades, kus see tegelikult võimalik oleks olnud. Näiteks ei ole Siseministeeriumi andmetel ligi 20% elutähtsa teenuse osutajaist kordagi täitnud toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani koostamise nõuet – kohustust, mille rikkumine kujutab endast koosseisupärast tegu nii hetkel kehtiva HOS §-i 49 alusel kui ka eelmise hädaolukorra seaduse §-s 51 sisaldunud, praktiliselt analoogse väärteokoosseisu puhul.

Eelnevast nähtub teisisõnu, et magistritöö teine hüpotees leidis kinnitust osaliselt. Tegemist on väärteokoosseisuga, mille rakendamine on selle kitsa ulatuse tõttu keeruline, kuid sellele

¹³⁵ Siseministri 21.06.2017 määrus nr 29 “Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord”. – RT I, 28.06.2017, 6.

vaatamata ei saa väita, et see oleks välistatud. Teiseks nähtub siit, et pelgalt väärteokoosseisu olemasolu ei ole mõjutanud selle subjekte oma kohustuste rikkumisest hoiduma.

Märkimata ei saa jätta sedagi, et hädaolukorra seaduses sisaldub veel teinegi õiguslik mehhanism, mis võimaldab teenuseosutajaid nende kohustuste rikkumisel korrale kutsuda. Selleks on riiklik järelevalve, mille ulatus on HOS § 45 lõike 1 punktist 3 tulenevalt oluliselt laiem, kui väärteokoosseisu puhul, võimaldades kontrollida nii HOS §-des 38-40 sätestatud kohustuste kui ka § 37 lõike 2 ja § 39 lõike 5 alusel antud määrustega nõutu täitmist. Teisisõnu võimaldab riiklik järelevalve tagada riigi poolt esitatud nõudmiste täitmiste ka seal, kus väärteokoosseisu rakendamine pelgalt hüpoteetiliseks saab jääda. Ühtlasi on riiklik järelevalve kui korrarikkumise kõrvaldamisele suunatud menetlus karistamisest paremini kooskõlas elutähtsa teenuste regulatsiooni eesmärgiga – riigi elutähtsa infrastruktuuri vastupanuvõime arendamisega. Samuti ei kaasne riikliku järelevalve menetlusega isiku kandmist karistusregistrisse, mis väärteomenetluse kohustuslikkuse põhimõttest tulenevalt HOS § 38 lõike 3 punktides 1-7 sätestatud kohustuste rikkumisel vähemalt formaal-juriidiliselt paratamatu on.¹³⁶ Ühtlasi saab riikliku järelevalve raames arvesse võtta teenuseosutaja selgitusi, näiteks keerulist majanduslikku olukorda, ning sunniraha rakendamisele eelnevalt määrata ettekirjutusega mõistlik tähtaeg, milleks riigi poolt nõutud võimekus saavutatud peab olema.

Kokkuvõtvalt järeltas autor HOS §-s 49 osas, et kahtlused selles sisalduva väärteokoosseisu otstarbekuse kohta on põhjendatud. Selle järeltas valguses võiks ühe hädaolukorra seaduse *de lege ferenda* arengusuunana näha väärteokoosseisu muutmist selliselt, et selle rakendamine praktikas tänasest efektiivsemalt võimalik oleks. Teise suunana, mis autori arvates aga riigi huve tervikuna paremini teeniks, võiks pidada HOS §-s 49 sisalduvast kui potentsiaalselt mittevajalikust koosseisust loobumist, efektiivsema riikliku järelevalve ning sektoriteülese dialoogi ja vabatahtliku koostöö juurutamist.¹³⁷

Väärteokoosseisust loobumise võimalike positiivsete väljunditena näeb autor esiteks võimalust õigusruumi korrastamiseks läbi ebaotstarbeka normi eemaldamise. Samuti näeb autor kõnealusest väärteokoosseisust loobumisega loodavas keskkonnas võimalust riigiasutuste ja elutähtsa teenuse osutajate vahelise, sektoriteülese dialoogi alustamiseks või elavdamiseks. Siin

¹³⁶ Autor peab silmas seaduse rakendamise tänast praktikat, mille kohaselt ei ole väärteokoosseisu rakendatud ka olukordades, kus see tõenäoliselt nõutav oleks olnud.

¹³⁷ T. Reinthal. Ülekriminaliseerimine. Riigikohus, 2010. Lk 7.

on Eestil ühest küljest võimalik õppida nii naaberriigilt Soomelt kui ka kaaluda mõne uuendusliku koostöömudeli väljatöötamist.

Võimalike näidetena pakub autor käesoleva töö kolmandas peatükis välja Soome eeskujul Siseministeeriumi või toimepidevust korraldavate asutuste juurde vastava mõttekoja asutamist, mis koondaks enda juurde kõik elutähtsa teenuse osutajad ning toimiks nii parimat praktikat jagava kompetentsikeskusena kui töötaks välja lahendused, kuidas hädaolukorra seadusest tulenevate kohustuste täitmine teenuseosutajate jaoks atraktiivseks muuta. Samuti pakub autor ühe võimaliku arengusuunana teenuseosutajate tunnustamise süsteemi juurutamist. Ainsa negatiivse HOS §-s 49 sisalduvast väärteokoosseisust loobumise väljundina tuvastas autor võimaluse, et see võib seni küllaltki passiivsetele teenuseosutajatele saata sõnumi, et riik ei pea elutähtsate teenuste toimepidevuse korraldamist enam varasemaga võrreldavalt prioriteetseks valdkonnaks. Seda ohtu on aga teenuseosutajate efektiivse kaasamise ja läbimõeldud kommunikatsioonitöö abil tõenäoliselt võimalik vältida.

The Obligations and Liability of Vital Service Providers Under the Emergency Act (Abstract)

The aim of this Master's thesis was to analyse the obligations and liability of vital service providers under the Emergency Act. The author concentrated on two hypotheses. The first one provided that the role and obligations of private sector parties have substantially increased in crisis management law since Estonia regained independence from the Soviet Union in 1991, while those of the public sector have concurrently decreased. The second hypothesis concentrated on the liability of vital service providers in the event where the latter fail to fulfil the obligations that arise from the Emergency Act. The hypothesis further provided that the compulsory elements of the misdemeanour provided in section 49 of the Emergency Act are unduly narrow and abstract to actually be applied in the event where a service provider violates any obligations arising to them from the Emergency Act.

In the first chapter the author first analysed the evolution of critical infrastructure law both on the international and local level. The author described the effect and impact of globalisation on critical infrastructure protection, underscoring the purported novel threats caused by the phenomenon and the respective need for a new approach in critical infrastructure protection. The author furthermore examined whether efforts of international organisations have had any effect on the development of domestic Estonian critical infrastructure protection law. With regard to domestic law, the author identified the main legal acts that have preceded the current Emergency Act and studied the progression of critical infrastructure protection in Estonia. The author concentrated on the regulatory progression of critical infrastructure law, while exploring the shift of roles and obligations of parties involved in critical infrastructure protection.

The author discovered that perhaps the most influential contributor to the international development of critical infrastructure protection has been the European Union, which in 2004 affirmed that consequences of an attack on any elements of critical infrastructure could potentially cause widespread effects on the critical infrastructure system as a whole, potentially ultimately resulting in a substantial loss of lives, physical and economical damage in not one, but many Member States.¹³⁸ The problems and proposals arising from the 2005 Green Paper on

¹³⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament – Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism. COM/2004/0702. Available online: http://publications.europa.eu/resource/ellar/68a55512-40af-4bd6-b037-2e5014c94375.0003.02/DOC_1 (23.04.2018).

a European Programme for Critical Infrastructure Protection¹³⁹ resulted in the adoption of the so-called CIP-Directive.¹⁴⁰ This Directive can essentially be regarded as the first step of the Union towards a uniformly understood, supra-national critical infrastructure policy. The author discovered that the scope of the Directive as of today is rather narrow, covering merely two fields of European Critical Infrastructures: transport and energy. National critical infrastructures, which stand for those that do not influence at least two Member States, are currently not regulated under the Directive. Although as of 2018, Estonia has not identified any European Critical Infrastructures on its territory, it would be inaccurate to claim that the CIP-Directive has not influenced domestic Estonian law. As the CIP-Directive was being drafted on Union level, Estonia adopted the first Emergency Act, which similarly to the Directive, entered into force in 2009. This Act is the domestic legal mechanism which Estonia uses to pursue the broader objectives of the CIP-Directive, encompassing a significantly wider range of critical infrastructures, domestically referred to as vital services, than the CIP-Directive. Additionally, according to the European Law database of Eur-Lex, the Emergency Act was used as the national transposition measure for the Directive under Estonian law.

Other significant international organisations that have contributed to the field of critical infrastructure protection include the OECD, NATO and the UN. For example, the UN has launched the so-called Sendai framework, which aims to improve international preparedness for natural disasters as well as the “build back better” capabilities of states. However, many of the priorities agreed on within the Sendai framework directly relate to the need of improving the preparedness and resistance of critical infrastructures.¹⁴¹ The OECD has emphasised the need for implementing an all-hazard approach in critical infrastructure protection in several papers.¹⁴² NATO has approached the subject of critical infrastructure protection in relation to Article 3 of the North Atlantic Treaty.¹⁴³ The latter sets forth that NATO states must maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack. The NATO summit

¹³⁹ Green Paper on a European Programme for Critical Infrastructure Protection. COM(2005) 576 final. Available online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0576&from=EN> (23.04.2018).

¹⁴⁰ Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the identification and designation of European critical infrastructures and the assessment of the need to improve their protection. OJ L 345/75.

¹⁴¹ Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, The Four Priorities for Action. Available online: <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework> (23.04.2018).

¹⁴² For example: OECD “Boosting Resilience Through Innovative Risk Governance” 2014; OECD “The Changing Face of Strategic Crisis Management” 2015; “OECD Recommendation on the Governance of Critical Risks” 2014).

¹⁴³ The North Atlantic Treaty. 1949. Available online: <http://vm.ee/et/pohja-atlandi-leping> (23.04.2018).

of 2016 in Warsaw was largely devoted to the question of how to create a mutual understanding among NATO states on how to fulfil this obligation.¹⁴⁴ This resulted in agreeing upon seven baseline requirements, which all NATO states must continuously develop. These include improving the capability and resilience of the energy sector, increasing the ability to manage mass casualties, and enhancing the resilience of communication systems.¹⁴⁵ This embodies a clear connection between the NATO baseline requirements and the necessity of improving the resilience of critical infrastructure arising from both, other international efforts and domestic legislation.

With regard to national law, the current Emergency Act constitutes the fourth consecutive legal act with the purpose of preventing, preparing for and resolving all so-called civilian crises. Civilian crises for the purpose of this thesis indicate all natural and man-made crises that do not refer to threats to national security or constitutional order of the state (*e.g.* war or other extensive conflict). An example of a possible natural cause that could induce an emergency for the purposes of the Emergency Act could be a massive storm that disrupts the power grid, resulting in the failure of the provision of electricity supply, a vital service within the meaning of clause 36 (1) 1) of the Act, to a substantial proportion of the society. An example of a man-made threat that could induce an emergency could, on the other hand, consist in the sabotage of information systems of a vital service provider or a wide-scale cyber attack on essential industrial systems.

As described above, the current Emergency Act is the fourth consecutive legislative act to regulate the management of civilian crisis under Estonian law. The three legal acts that have preceded the current Emergency Act were the Civil Defence Act, which was in force from 1992 to 2002, the Emergency Preparedness Act, which was in force from 2002 to 2009 and the first Emergency Act, which was in force from 2009 to 2017, up to the moment when the current Emergency Act entered into force. In the course of the analysis the author established that although the field of crisis management and critical infrastructure protection in particular, has undergone an extensive development in the last decades and many of the legal terms and definitions, including the terms of “vital service”, “crisis management” and “emergency” have not been uniformly used in all of these acts, many of the principles behind the legislation have survived throughout the years.

¹⁴⁴ NATO Warsaw Summit. 8-9. July 2016. Warsaw Summit Communiqué, p 73. Available online: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm (23.04.2018).

¹⁴⁵ NATO Review. Resilience: A Core Element of Collective Defence. 2016. Available online: <https://www.nato.int/docu/Review/2016/Also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/EN/index.htm> (23.04.2018).

It is clear that under all four legal instruments, both state and private sector have always played an important role in crisis management and critical infrastructure protection. However, as it is clear that the role of the private sector in the prevention, preparation for and resolution of civilian crises has increased, the author regarded the first hypothesis to be confirmed. This is illustrated by the fact that under the Civil Protection Act that was in force during the 1990s, the obligations of private sector parties essentially aimed to ensure the safety and well-being of their employees in under emergencies. Then again, according to the Emergency Act in force today, the first and foremost important responsibility of vital service providers is to maintain their functionality to provide the service in all possible situations. In other words, vital service providers must no more ensure the mere well-being of their employees, but the fulfilment of the most urgent needs of the entire population and all sectors whom they provide to their respective service to under normal circumstances. An additional, substantial change in the balance of roles between the public and private sector occurred upon the introduction of the current Emergency Act, which removed 29 of the previously established 43 vital services, whereas all the vital services which were previously operated by the state were included in those 29 unlisted services.

Compared to the previous Emergency Act and earlier legislation, there has also been a significant change in the obligations of vital service providers. The current obligations are listed under clauses 38 (3) 1) to 8) of the Emergency Act. The first obligation demands for the preparation of a continuity risk assessment and plan of the vital service. The essence of the risk analysis is analyse all potential threats that could cause a service disruption, examine the current preparedness of the service provider and plan for measures to be implemented in the near future that could increase the preparedness of the service provider. The continuity plan, on the other hand, is designed for taking action in the event where one or more of the threats discovered in the risk analysis has already materialised. The second and third obligations demand for the implementation of measures that could prevent service disruptions and ensure the service provider's capability to remain operational and efficiently restore operability in the event of disruptions.

It is noteworthy that the previous two obligations potentially constitute a remarkable interference with the constitutional rights to the inviolability of property and entrepreneurial activity arising from sections 31 and 32 of the Constitution of the Republic of Estonia. This arises from the fact that the legislator has decided the expenses necessary for increasing the preparedness to the level demanded by the state shall solely be covered by service providers.

This is despite the fact that in essence, the fulfilment of citizens' primary needs is a constitutional obligation of the state, arising from section 10 of the Constitution.

Clauses 38 (3) 4) to 7) of the Emergency Act prescribe that vital service providers must immediately notify their respective organising authorities of all interruptions and threats thereof, participate in the resolving of emergencies according to the emergency response plan agreed upon under section 15 of the Emergency Act, provide information regarding the continuity of the service to the respective organising authority upon their request and finally, organise regular exercises in order to verify the continuity of the vital service no less than at least once every two years. With regard to the obligation arising from clause 38 (3) 5), the author discovered that although failure to comply with the obligations set forth in the emergency response plan can formally be regarded as comprising the necessary elements of the offence prescribed by section 49 of the Emergency Act, the prospect of applying misdemeanour proceedings under such circumstances should be further analysed. In other words, this could constitute a breach of the principle of definiteness of penal law arising from subsection 2 (1) of the Penal Code and subsection 23 (1) of the Constitution.

It is also remarkable that the compulsory elements of the misdemeanour set forth in section 49 of the Emergency Act do not include breaching the obligations arising from clause 38 (3) 8) of the Emergency Act. The latter is a highly important clause, imposing the so-called “non-exclusivity” principle to the list of service providers’ obligations. In essence, this clause prescribes that service providers must additionally fulfil all other legal obligations that aim to ensure the continuity of vital services in addition to those arising from the clauses mentioned above. This, however, creates a problem in the context of nearly all 7 of the previously mentioned obligations, because as clarified above, the actual and detailed content of many of the various obligations set out in clauses 38 (3) 1) - 7) of the Emergency Act stem from other acts of legislation. These are primarily the regulations of the Minister of the Interior and the organising authorities, issued under subsection 39 (5) and subsection 37 (2) of the Emergency Act. In practice this means, for example, that although the obligation of a service provider to submit a continuity risk analysis and plan is set out in clause 1, the compulsory elements and methodology of these documents actually arise from a regulation issued by the Minister of the Interior under subsection 39 (5) of the Emergency Act.

When it comes to potentially the most important obligations of a vital service provider arising from clauses 38 (3) 2) and 3), which included the generally formulated requirements for the

implementation of preventive measures and ensuring continuous operation, the detailed content of these obligations also arises from a different legal act. In this case it is a regulation of the organising authority issued under section 37 (2) of the Emergency Act, which sets out the most important requirements for service continuity, including the list of measures which must be applied in order to prevent service provider interruptions and the minimal level at which the service provider must in all situations be able to operate. Additionally, in the event of a service interruption, this regulation will determine the timeframe during which the service provider must resolve the disruption. For example, under the regulation the organising authority could demand the service provider to be equipped with two simultaneously operational solutions of data services and to be able to continue operation for at least 10 hours using an autonomous power source in the event of a power failure. However, should the service provider violate these requirements, the misdemeanour provided in section 49 of the Emergency Act does not apply, for it only covers the breach of obligations set out in clauses 38 (3) 1-7) alone. Not taking the regulations mentioned above into regard, these obligations remain highly abstract.

In addition to the remarkably narrow formulation of the misdemeanour set forth in section 49, it is curious that this misdemeanour has not even been applied in situations where it could have theoretically been possible. For example, according to data provided by the Ministry of the Interior, about 20% of vital service providers have never fulfilled the obligation of submitting a continuity risk analysis and plan. This is an obligation, which if breached, constitutes fulfilment of compulsory elements of both section 49 of the current Emergency Act and the similar misdemeanour set forth in section 51 of the previous Emergency Act.

In other words, the analysis demonstrated that the second hypothesis of the Master's thesis was partly confirmed. It was established that the scope of the misdemeanour set forth in section 49 of the Emergency Act is so strict that its application is highly unlikely in practice, although it cannot be ruled out. This is proved by the fact that both section 49 of the Emergency Act and section 51 as prescribed in the earlier Emergency Act have never been applied, even in situations where it could have been theoretically possible. It also stems from this that the mere existence of a misdemeanour clause has not affected its subjects to refrain from violating their obligations.

It was additionally discovered that the Emergency Act contains another legal mechanism, state supervision, that allows for remarkably more efficient action in the event of a breach of service providers' obligations than the misdemeanour clause. This is due to the fact that the scope of

state supervision is significantly broader under section 45 (1) 3) of the Emergency Act, enabling it to scrutinise both the obligations laid down in sections 38-40 of the HOS as well as those set in regulations issued under subsections 37 (2) and 39 (5) of the Emergency Act.

In other words, state supervision can effectively be applied in numerous situations where the application of the misdemeanour clause can only remain hypothetical. The author is of the opinion that state supervision as a procedure aimed at the prevention of threats endangering public order is also more suitable to the general objective of critical infrastructure regulation as a whole. For example, under state supervision it is possible to take into regard the provider's financial situation and other important circumstances and in advance of the imposition of a penalty payment, issue a precept including a reasonable period for complying with the state-demanded obligations.

The combined effect of the results discovered in the second chapter persuaded the author that the misdemeanour clause provided in section 49 of the Emergency Act is likely to be an unnecessary provision. Taking that into regard, a possible *de lege ferenda* outlook of the Emergency Act could be to change the content of the misdemeanour so that its implementation could be more effective in practice. Another possible direction for development, which in the author's view could serve the interests of the crisis management system as a whole better, could be to remove the misdemeanour provided in 49 of the Emergency Act as a potentially unnecessary clause. The author believes this could simultaneously contribute to more effective state supervision and the introduction of cross-sectoral dialogue and voluntary cooperation between the private and public sectors, which until today has perhaps been insufficient.

Some of the potential positive results of abandoning the misdemeanour clause set forth in section 49 of the Emergency Act could firstly be improving the Estonian legal system by removing an unnecessary norm. The author further believes that the abandonment of a sanction could potentially create a suitable environment for starting or reviving a currently hibernated cross-sectoral dialogue. The author discovered that Estonia could in some cases follow the example of Finland, where there is a very effective system based on cross-sectoral dialogue and cooperation as well as develop its own public-private partnership model. For example, the author puts forward the idea of creating a think tank or a working pool by the Ministry of the Interior or continuity organising authorities that would round up all vital service providers and function as a centre of excellence. The working group could be used to share best practices, generate ideas and develop solutions for designing the fulfilment of critical infrastructure

obligations more attractive for service providers. The author also proposes the introduction of a system of recognition of vital service providers in order to motivate the latter to contribute into their preparedness more than seen in practice before. The author discovered the possible sole negative outcome of abandoning the misdemeanour clause to be an indication of the fact that the state does not consider critical infrastructure issues to be a priority any more. Such miscommunication however, could potentially be avoided by effective engagement.

KASUTATUD MATERJALID

Kasutatud kirjandus

1. A. Jõks, A.M. Kütimaa. Kriisireguleerimise valdkonna juriidiline analüüs. Advokaadibüroo Sorainen, 2013. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Uuringud/Kriisireguleerimine/2013_kriisireguleerimise_valdkonna_juriidiline_analuus.pdf (23.04.2018).
2. A. Jõks, K. Härginen. Hädaolukorra ja eriolukorra erinevused ning eristamise vajalikkus. Advokaadibüroo Sorainen, 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/hadaolukorra_ja_eriolukorra_erinevused_ning_eristamise_vajalikkus_juriidiline_analuus.pdf (23.04.2018).
3. A. Laugé jt. The Role of Critical Infrastructures' Interdependencies on the Impacts Caused by Natural Disasters. CRITIS 2013. Arvutivõrgus: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-03964-0_5 (23.04.2018).
4. C. Fjäder. The Nation-State, National Security and Resilience in The Age of Globalisation, Resilience, 2:2. 2014. Arvutivõrgus: <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/21693293.2014.914771?needAccess=true> (23.04.2018).
5. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tallinn: Juura 2017.
6. J. Sootak. Karistusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura 2010.
7. J. Sootak. Karistusõiguse revisjon kuriteo-, väärteo- ja haldusõiguse piirimail. Juridica nr 4, 2013.
8. J. Sootak. Karistusõiguse üldosa terminitest ehk elu seaduse fassaadi taga. Õiguskeel 2, 2016. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/jaan_sootak_karistusoiguse_uldosa_terminitest_ehk_elu_seaduse_fassaadi_taga.pdf (23.04.2018).
9. Johanna Yliskylä-Peuralahti jt. Finnish Critical Industries, Maritime Transport Vulnerabilities and Societal Implications. Centre For Maritime Studies. University Of Turku, 2011. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.merikotka.fi/stoca/JYP_2011_Finnish_Critical_Industries.pdf (23.04.2018).
10. Kaitsepolitseiameti aastaraamat 2016. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.kapo.ee/sites/default/files/public/content_page/Aastaraamat_2016_0.pdf (23.04.2018).

11. L. Kanger. Haldusleping Eesti kohtupraktikas. Kohtupraktika analüüs. Riigikohus, 2010. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.riigikohus.ee/sites/default/files/elfinder/analyysid/2010/halduslepingu_analyys_1_kanger_keeletoiimetatud.pdf (23.04.2018).
12. M. Laaring, S. Pars jt. Korrakaitseseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, Sisekaitseakadeemia 2017.
13. M. Sandalli. Challenges to European Security: A Transatlantic Perspective. Instituto Affari Internazionali, 2016. Arvutivõrgus: <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1601.pdf> (23.04.2018).
14. N. Parrest. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. – Juridica 2014, nr 10.
15. N. Parrest. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. Juridica nr 6, 2016.
16. OECD Recommendation on the Governance of Critical Risks. 2014. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.oecd.org/gov/risk/Critical-Risks-Recommendation.pdf> (23.04.2018).
17. OECD Reviews of Risk Management Policies. Boosting Resilience Through Innovative Risk Governance. 2014.
18. OECD Reviews of Risk Management Policies. The Changing Face of Strategic Crisis Management. 2015.
19. P. Paleri. National Security: Imperatives and Challenges. Tata McGraw-Hill Pub. Co. 2008. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.worldcat.org/title/national-security-imperatives-and-challenges/oclc/297211930> (23.04.2018).
20. Riigi Infosüsteemi Ameti küberturvalisuse teenistuse 2016. aasta kokkuvõte. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ria.ee/public/Kuberturvalisus/RIA-kuberturbe-aastaraport-2016.pdf> (23.04.2018).
21. Roheline raamat Euroopa esmatähtsa infrastruktuuri kaitse programmi kohta. KOM(2005) 576 lõplik. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0576&from=EN> (23.04.2018).
22. S. Nestor jt. Privatisation of Public Utilities: The OECD Experience. OECD, Rio-9. 1999. Arvutivõrgus: <https://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/1929700.pdf> (23.04.2018).
23. Siseministeerium. Hädaolukorra seaduse käsiraamat. Tallinn, 2017. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/Kriisireguleerimine/hos_kasiraamat_veebi.pdf (23.04.2018).

24. T. Reinthal. Ülekriminaliseerimine. Riigikohus, 2010.
25. T.V. Paul, N. Ripsman. Globalization and the National Security State. Oxford University Press. 2010.
26. The Federal Council's Basic Strategy for Critical Infrastructure Protection. Basis for the national critical infrastructure protection strategy. 18.05.2009. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.babs.admin.ch/en/aufgabenbabs/ski/publikationen.html> (23.04.2018).
27. ÜRO. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030. Arvutivõrgus: https://www.unisdr.org/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf (23.04.2018).
28. V. Olle. Mõnedest kohaliku omavalitsusega seonduvatest õiguslikest küsimustest. Juridica 1997.
29. Õiguskantsleri seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta. Topeltkaristamise keelu põhimõtte kiiruskaameratrahvidega seoses. 19. November 2012. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_topeltkaristamise_keelu_pohimote_kiiruskaameratrahvidega_seoses.pdf (23.04.2018).

Kasutatud normatiivallikad

30. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. – RT I, 12.07.2014, 29.
31. Avaliku teenistuse seadus. – RT I, 28.12.2017, 48.
32. Eesti Vabariigi kodanikukaitse seadus. – RT 1992, 24, 334.
33. Ehitusseadustik. – RT I, 03.03.2017, 2.
34. Elektroonilise side seadus. – RT I, 01.07.2017, 2.
35. Halduskoostöö seadus. – RT I, 04.07.2017, 18.
36. Hädaolukorra seadus. – RT I 2009, 39, 262; ... RT I, 17.12.2015, 37.
37. Hädaolukorra seadus. – RT I, 28.12.2017, 49.
38. Hädaolukorraks valmisoleku seadus. – RT I 2000, 95, 613.
39. Isikut tõendavate dokumentide seadus. - RT I, 22.03.2017, 3.
40. Karistuseseadustik. – RT I, 30.12.2017, 29.
41. Kemikaaliseadus. – RT I, 10.11.2015, 2.
42. Konkurentsiseadus. – RT I, 20.12.2017, 7.
43. Korrakaitse seadus. – RT I, 02.12.2016, 6.
44. Küberturvalisuse seadus 597 SE. Seaduseelnõu.
45. Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus. – RT I, 31.12.2017, 5.

46. Mittetulundusühingute seadus. – RT I, 09.05.2017, 21.
47. Nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (08.12.2008) Euroopa elutähtsate infrastruktuuride identifitseerimise ja määramise ning nende kaitse parandamise vajaduse hindamise kohta. ELT L 345/75.
48. Politsei- ja piirivalveseadus. – RT I, 06.07.2017, 6.
49. Põhja-Atlandi leping. NATO, 1949. Arvutivõrgus: <http://vm.ee/et/pohja-atlandi-leping> (23.04.2018).
50. Päästeseadus. – RT I, 28.12.2017, 53.
51. Riigikaitseadus. – RT I, 27.06.2017, 6.
52. Siseministri 21.06.2017 määrus nr 29 “Elutähtsa teenuse toimepidevuse riskianalüüsi ja plaani, nende koostamise ning plaani kasutuselevõtmise nõuded ja kord”. – RT I, 28.06.2017, 6.
53. Suomen Säädoskokoelma. Valtioneuvoston Päätös 857/2013 Huoltovarmuuden Tavoitteista. 05.12.2013. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kokoelma/2013/sk20130857.pdf> (23.04.2018).
54. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 20.04.2017, 21.
55. Väärteomenetluse seadustik. - RT I, 30.12.2017, 22.
56. Äriseadustik. – RT I, 17.11.2017, 22.
57. Ühistranspordiseadus. – RT I, 22.01.2018, 15.

Kasutatud kohtulahendid

58. Riigikohtu halduskolleegiumi 11. mai 2015. a. otsus haldusasjas 3-3-1-90-14.
59. Riigikohtu halduskolleegiumi 19. juuni 2014. a. otsus haldusasjas 3-3-1-19-14.
60. Riigikohtu halduskolleegiumi 20. Oktoobri 2003. a. otsus haldusasjas 3-3-1-64-03.
61. Riigikohtu halduskolleegiumi 28. oktoobri 2013. a. otsus haldusasjas 3-3-1-43-13.
62. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 30. aprilli 2012. a. otsus kriminaalasjas 3-1-1-23-12.
63. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 2. Detsembri 2004. a. otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-20-04.
64. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. oktoobri 2014. a. otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-26-14.
65. Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. a. otsus väärteoasjas 3-1-1-86-07.
66. Riigikohtu üldkogu 21. juuni 2011. a. otsus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-16-10.

Muud allikad

67. AS Circle K 2016. aasta majandusaasta aruanne.
68. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism. COM/2004/0702. Arvutivõrgus: http://publications.europa.eu/resource/cellar/68a55512-40af-4bd6-b037-2e5014c94375.0003.02/DOC_1 (23.04.2018).
69. Eesti Päevaleht. Edukas beebikaupade müüja osutus GRU agendiks. 09.05.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://epl.delfi.ee/news/eesti/edukas-beebikaupade-muuja-osutus-gru-agendiks?id=78145756> (23.04.2018).
70. Eesti Vabariigi Ülemnõukogu XII koosseisu 64. istungjärgu protokoll. 17.–20. Veebruar 1992. Kättesaadav Arvutivõrgus: https://www.riigikogu.ee/wpcms/wp-content/uploads/2015/03/yn_steno_17.-20.-veebruar-1992.pdf (23.04.2018).
71. Elisa Eesti AS 2016. aasta majandusaasta aruanne.
72. Hädaolukorra seadus 447 SE. Eelnõu seletuskiri.
73. Hädaolukorra seaduse eelnõu 205 SE. Eelnõu seletuskiri.
74. Hädaolukorraks valmisoleku seadus 301 SE. Eelnõu seletuskiri.
75. Kaitsepolitseiameti pressiteade. GRU jaoks luuranud mees mõisteti süüdi Eesti Vabariigi vastases kuriteos. 08.05.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.kapo.ee/et/content/gru-jaoks-luuranud-mees-m%c3%b5isteti-s%c3%bc%c3%bcdi-eesti-vabariigi-vastases-kuriteos.html> (23.04.2018).
76. Kaitsepolitseiameti pressiteade. Venemaa salakuulaja vahetati Eesti ettevõtja vastu. 10.02.2018. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.kapo.ee/et/media/venemaa-salakuulaja-vahetati-eesti-ettev%c3%b5tja-vastu.html> (23.04.2018).
77. NATO Review. Resilience: A Core Element of Collective Defence. 2016. Available online: <https://www.nato.int/docu/Review/2016/Also-in-2016/nato-defence-cyber-resilience/EN/index.htm> (23.04.2018).
78. NESA veebileht. <https://www.nesa.fi/security-of-supply/objectives/> (23.04.2018).
79. Põhja-Atlandi Nõukogu istung Varssavis, 8-9 juuli 2016. Istungi kokkuvõte. Warsaw Summit Communiqué. Kättesaadav arvutivõrgus: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm (23.04.2018).
80. Riigi Infosüsteemi Amet. Pressiteade. ID-kaardi kiibis avastati turvarisk. 05.09.2017. Kättesaadav arvutivõrgus <https://www.ria.ee/ee/id-kaardi-kiibis-avastati-turvarisk.html> (23.04.2018).

81. Riigi Infosüsteemi Amet. Pressiteade. ID-kaardi turvariski ja uuendamise taustinfo. 25.10.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.id.ee/index.php?id=38176> (23.04.2018).
82. Riigi Infosüsteemi Amet. Pressiteade. Uuendage turvariskiga ID-kaarte. 31.10.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.ria.ee/ee/ria-uuendage-turvariskiga-id-kaarte.html> (23.04.2018).
83. Sendai raamistiku veebileht. Sendai Framework for Disaster Risk Reduction, The Four Priorities for Action. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.unisdr.org/we/coordinate/sendai-framework> (23.04.2018).
84. Siseministeeriumi pressiteade. 1. juulil jõustus hädaolukorra seadus. 2.07.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.siseministeerium.ee/et/uudised/1-juulil-joustus-hadaolukorra-seadus> (23.04.2018).
85. Vabariigi Valitsuse pressiteade. Eesti peatab ligi 760 000 ID-kaardi sertifikaadid 3. novembri õhtust. 02.11.2017. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.valitsus.ee/et/uudised/eesti-peatab-ligi-760-000-id-kaardi-sertifikaadid-3-novembri-ohust> (23.04.2018).

KASUTATUD LÜHENDID

AS – Aktsiaselts

ATSS – asendustäitmise ja sunniraha seadus

CIP-direktiiv – Nõukogu direktiiv 2008/114/EÜ (08.12.2008) Euroopa elutähtsate infrastruktuuride identifitseerimise ja määramise ning nende kaitse parandamise vajaduse hindamise kohta.

e-ID teenus – HOS § 36 lõike 1 punkti 8 tähenduses elektrooniline isikutuvastamine ja digitaalne allkirjastamine

ELT – Euroopa Liidu Teataja

HKTS – halduskoostööseadus

HOS – hädaolukorra seadus

HOVS – hädaolukorraks valmisoleku seadus

KorS – korrakaitse seadus

KüTS – küberturvalisuse seadus

MTÜS – Mittetulundusühingute seadus

NATO – Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsioon

NESA – National Emergency Supply Agency

OECD – Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon

PS – Eesti Vabariigi põhiseadus

RIA – Riigi Infosüsteemi Amet

RKHKo – Riigikohtu halduskolleegiumi otsus

RKKKo – Riigikohtu kriminaalkolleegiumi otsus

RKPJKo – Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

RKÜKo – Riigikohtu üldkogu otsus

TSüS – Tsiviilseadustiku üldosa seadus

VTMS – Väärteomenetluse seadustik

ÄS – Äriseadustik

ÜRO – Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

ÜTS – Ühistranspordiseadus

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Sten Tikerpe (sünnikuupäev: 19.01.1993),

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Elutähtsa teenuse osutaja kohustused ja vastutus hädaolukorra seaduse alusel”, mille juhendaja on Marianne Paimre PhD,
 - 1.1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **23.04.2018**